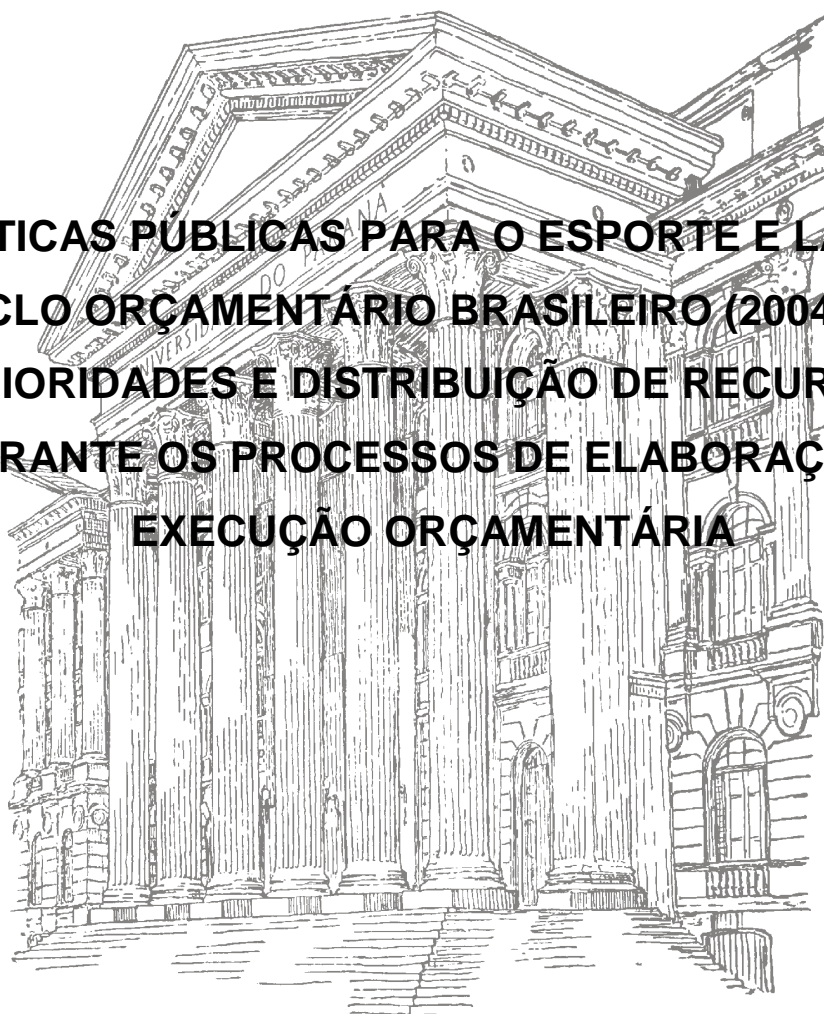


SUÉLEN BARBOZA EIRAS DE CASTRO

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ESPORTE E LAZER E
O CICLO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO (2004-2011):
PRIORIDADES E DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS
DURANTE OS PROCESSOS DE ELABORAÇÃO E
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**



SUÉLEN BARBOZA EIRAS DE CASTRO

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ESPORTE E LAZER E O
CICLO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO (2004-2011):
PRIORIDADES E DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS DURANTE
OS PROCESSOS DE ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO
ORÇAMENTÁRIA**

**Tese apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Doutor no
Programa de Pós-Graduação em Educação
Física, do Setor de Ciências Biológicas da
Universidade Federal do Paraná.**

Orientador(a): DRA. DORALICE LANGE DE SOUZA

Universidade Federal do Paraná
Sistema de Bibliotecas

Castro, Suélen Barboza Eiras de
Políticas públicas para o esporte e lazer e o ciclo orçamentário brasileiro (2004-2011): prioridades e distribuição de recursos durante os processos de elaboração e execução orçamentária. / Suélen Barboza Eiras de Castro. – Curitiba, 2016.
382 f.: il. ; 30cm.

Orientadora: Doralice Lange de Souza
Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Biológicas. Programa de Pós-Graduação em Educação Física.

1. Políticas públicas. 2. Esportes. 3. Financiamento. I. Título II. Souza, Doralice Lange de. III Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Biológicas. Programa de Pós-Graduação em Educação Física

CDD (20. ed.) 613.7



Ministério da Educação
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
Setor de Ciências Biológicas
Programa de Pós-Graduação em Educação Física



TERMO DE APROVAÇÃO

SUÉLEN BARBOZA EIRAS DE CASTRO

“Políticas públicas para o esporte e lazer e o ciclo orçamentário brasileiro (2004-2011): prioridades e distribuição de recursos durante os processos de elaboração e execução orçamentária”

Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Educação Física – Área de Concentração: Exercício e Esporte; Linha de Pesquisa: Esporte Lazer e Sociedade; do Programa de Pós-Graduação em Educação Física do Setor de Ciências Biológicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte Banca Examinadora:

Prof.ª Dr.ª Doralice Lange de Souza
Presidente / Orientador - UFPR

Prof. Dr. Fernando Marinho Mezzadri
Membro Interno

Prof. Dr. Wanderley Marchi Júnior
Membro Interno

Prof. Dr. Fernando Augusto Starepravo
Membro Externo

Prof. Dr. Jorge Eduardo Scarpin
Membro Externo

Curitiba, 25 de Fevereiro de 2016.

Ao Heitor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela oportunidade concedida e pelas pessoas especiais que Ele colocou no meu caminho durante este doutorado. Elas foram essenciais para a concretização deste sonho!

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação Física da Universidade Federal do Paraná e à CAPES pela bolsa concedida durante todo o doutorado.

Aos professores do Departamento de Educação Física da Universidade Federal do Paraná e aos professores membros da banca, Fernando Starepravo, Jorge Scarpin, Wanderley Marchi Júnior e Fernando Mezzadri, por todas as considerações apresentadas no processo de qualificação e defesa deste trabalho.

À professora Doralice Souza pela confiança concedida na graduação, no mestrado e neste doutorado. Obrigada por todo o incentivo e por todas as orientações, e não somente aquelas do âmbito acadêmico! Elas foram fundamentais para a concretização deste trabalho e para a minha formação profissional e pessoal.

Agradeço aos colegas de pós-graduação e, em especial, aos amigos Ana Paula Souza, Tatiana Moreira, Silvan Menezes, Bianca Poffo e Sabrina Furtado. Agradeço também à Barbara Almeida pelo apoio concedido no projeto inicial deste trabalho.

À minha família por todo o apoio e incentivo! Em especial, aos meus pais, Daniel e Denize, por nunca terem medido esforços e nem investimentos na minha formação.

Ao meu esposo, Rodrigo, por todo o companheirismo, carinho, paciência e amor! Ao meu filho, Heitor, que mesmo sendo ainda tão pequeno, me deu forças e me encheu de alegria na etapa final deste doutorado. Amo vocês!

RESUMO

O objetivo deste trabalho foi o de investigar a distribuição de recursos e as prioridades orçamentárias das políticas federais do Ministério do Esporte (ME) para o esporte e lazer no decorrer dos processos de planejamento e execução orçamentária de 2004 a 2011. Os objetivos específicos foram o de caracterizar o financiamento das políticas públicas do ME no decorrer do ciclo orçamentário brasileiro, bem como o financiamento dos principais programas deste Ministério para o esporte de rendimento, de participação e educacional. A pesquisa foi quantitativa, descritiva e de cunho exploratório. A coleta de dados teve como fontes o portal Siga Brasil e documentos e portais oficiais relativos ao processo de elaboração e execução orçamentária. O processo de elaboração da programação orçamentária do ME se caracterizou por somar duas propostas divergentes: o PLOA formulado pelo Poder Executivo, que privilegiou a alocação de recursos para a promoção de eventos esportivos; e o PLOA apreciado pelo Poder Legislativo, que privilegiou as ações de infraestrutura do programa “Esporte e Lazer da Cidade”. O ME, que contava com um orçamento inicial de R\$ 3,5 bilhões, a partir da alocação de recursos efetuada pelos parlamentares, passou a somar R\$ 9,2 bilhões. Dentre os programas, o “Esporte e Lazer da Cidade” que totalizava inicialmente R\$ 198 milhões, passou a somar o maior volume de recursos orçamentários planejados (R\$ 5,3 bilhões – 57,9%), seguido dos programas “Segundo Tempo” (R\$ 1,4 bilhões – 15,2%), “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” (R\$ 1,2 bilhões – 13,6%) e “Rumo ao Pan 2007” (R\$ 667 milhões – 7,2%). No decorrer do processo de execução orçamentária, o Poder Executivo não executou parte das dotações e promoveu alterações ao que foi proposto. No somatório do período, o mesmo autorizou R\$ 11,3 bilhões à função “Desporto e Lazer”, mas liquidou apenas R\$ 6,9 bilhões. Dentre os programas, o “Esporte e Lazer da Cidade” totalizou o maior volume de recursos liquidados (R\$ 3,3 bilhões - 47,5%), seguido do “Segundo Tempo” (R\$ 1,2 bilhões - 17,3%), “Rumo ao Pan 2007” (R\$ 1 bilhão - 15,4%) e “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” (R\$ 849 milhões - 12,2%). No que se refere à política para o esporte de rendimento via “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, esta priorizou a promoção de eventos esportivos. No caso específico da política para o esporte de participação via “Esporte e Lazer da Cidade”, esta priorizou ações relativas à infraestrutura esportiva. Já no caso da política para o esporte educacional via programa “Segundo Tempo”, esta priorizou o desenvolvimento de atividades esportivas educacionais. Os dados revelam que houve discrepâncias entre os processos de planejamento e execução orçamentária, inconsistências na designação dos implementadores das ações e lacunas na distribuição geográfica de recursos orçamentários. Houve também descontinuidades orçamentárias e a falta de um padrão na liquidação de recursos. Estas características revelam que o governo federal não teve, durante o período analisado, uma política clara e nem prioridades bem definidas para o setor esportivo.

Palavras-chave: Financiamento. Orçamento público. Políticas públicas. Esporte.

ABSTRACT

The general goal of this study was to investigate the distribution of resources and the budget priorities of the Brazilian federal policies of the Ministry of Sports (ME) for sport and leisure over the planning processes and budget execution from 2004 to 2011. The study's specific objectives were to characterize the financing of federal public policy for the ME during the Brazilian budgetary cycle as well as the financing of major programs of this Ministry for sport, considering sports different dimensions: elite, sport for all, and education. The research was quantitative, descriptive and exploratory. The data were collected in the portal "Siga Brasil" and in official documents and portals that present data related to budget planning and execution. The process of budget planning of the ME had two divergent proposals: the PLOA formulated by the Executive, which has prioritized the allocation of resources for the promotion of sporting events; and the PLOA appreciated by the Legislature, which favored the program's infrastructure actions "Esporte e Lazer da Cidade". The initial budget of the ME, R\$ 3.5 billion, increased to R\$ 9.2 billion with the allocation of resources made by the parliamentarians. Among the programs, the "Esporte e Lazer da Cidade", that initially had R \$ 198 million, went on to sum the largest bulk of planned budgetary funds (R \$ 5.3 billion - 57.9%), followed by the program "Segundo Tempo" (R \$ 1.4 billion - 15.2%), "Brasil no Esporte de Alto Rendimento " (R \$ 1.2 billion - 13.6%) and "Rumo ao Pan 2007" (R \$ 667 million - 7.2%). During the budget execution process, the Executive did not execute part of the funds and made changes to what was proposed. Considering the whole period, even though it authorized R\$ 11.3 billion to the program "Sports and Leisure", it executed only \$ 6.9 billion. Among the programs, the "Esporte e Lazer da Cidade" had the largest volume of funds executed (R \$ 3.3 billion - 47.5%), followed by "Segundo Tempo" (R \$ 1.2 billion - 17.3 %), "Rumo ao Pan 2007" (R \$ 1 billion - 15.4%) and "Brasil no Esporte de Alto Rendimento" (R \$ 849 million - 12.2%). With regard to the policy on elite sport via "Brasil no Esporte de Alto Rendimento", it prioritized the promotion of sporting events. In the specific case of politics to sports for all through the programa "Esporte e Lazer da Cidade", it prioritized actions related to sports infrastructure. In the case of policy for the educational sports through the program "Segundo Tempo", it prioritized the development of educational sports activities. Our data shows that there were discrepancies between the planning processes and budget execution, inconsistencies in the designation of those who should implement the actions, and gaps in the geographical distribution of budget resources. There were also budget discontinuities and lack of a standard to execute resources. These characteristics reveal that the federal government did not have a clear policy and well defined priorities for the sports sector during the period analyzed.

Keywords: Funding. Public budget. Public policies. Sport.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL NO PODER EXECUTIVO	41
FIGURA 2 - TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL NO PODER LEGISLATIVO	44
FIGURA 3 - DISCRIMINAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DE 2002 (VALORES EM R\$ BILHÕES).....	45

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - PROGRAMAÇÃO QUALITATIVA DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA..	48
QUADRO 2 - PROGRAMAÇÃO QUANTITATIVA E QUALITATIVA DO PROGRAMA "SEGUNDO TEMPO" NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DE 2004	49
QUADRO 3 - MODALIDADES DE APLICAÇÃO	50
QUADRO 4 - PROGRAMAS FINALÍSTICOS E DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011	53
QUADRO 5 - EMENDAS APROVADAS NA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES).....	73
QUADRO 6 – DESCRIÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO"	81
QUADRO 7 - DESCRIÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA "ESPORTE E LAZER DA CIDADE"	104
QUADRO 8 - DESCRIÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA "SEGUNDO TEMPO"	129
QUADRO 9 - CRÉDITOS ESPECIAIS E EXTRAORDINÁRIOS DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$)	201

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - EVOLUÇÃO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS DO ORÇAMENTO FEDERAL (2009-2014)	46
GRÁFICO 2 – DOTAÇÕES DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$)	57
GRÁFICO 3 - DOTAÇÕES DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011 EXCLUINDO-SE AS DOTAÇÕES PARA GRANDES EVENTOS ESPORTIVOS (VALORES EM R\$)	58
GRÁFICO 4 – DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011	59
GRÁFICO 5 - DOTAÇÕES DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$)	64
GRÁFICO 6 – DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011	72
GRÁFICO 7 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011	84
GRÁFICO 8 - DOTAÇÕES DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$)	85
GRÁFICO 9 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 A 2011	89
GRÁFICO 10 - DOTAÇÕES DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)	91
GRÁFICO 11 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011	92
GRÁFICO 12 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 A 2011	96

GRÁFICO 13 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011	107
GRÁFICO 14 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DE 2004 A 2011 DO PROGRAMA "ESPORTE E LAZER DA CIDADE"	112
GRÁFICO 15 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011.....	114
GRÁFICO 16 - DOTAÇÕES DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "ESPORTE E LAZER DA CIDADE" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$).....	115
GRÁFICO 17 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "ESPORTE E LAZER DA CIDADE" 2004 A 2011	120
GRÁFICO 18 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011	131
GRÁFICO 19 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "SEGUNDO TEMPO" DE 2004 A 2011	134
GRÁFICO 20 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011.....	136
GRÁFICO 21 - DOTAÇÕES DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "SEGUNDO TEMPO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$)	137
GRÁFICO 22 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "SEGUNDO TEMPO" DE 2004 A 2011.....	141
GRÁFICO 23 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E AUTORIZADAS DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$)	161
GRÁFICO 24 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES AUTORIZADAS DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011.....	165
GRÁFICO 25 – DOTAÇÕES AUTORIZADAS E LIQUIDADAS DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$)	188

GRÁFICO 26 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES LIQUIDADAS DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011.....	192
GRÁFICO 27 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E AUTORIZADAS DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$)	199
GRÁFICO 28 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES AUTORIZADAS DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011.....	200
GRÁFICO 29 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES AUTORIZADAS DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 A 2011	207
GRÁFICO 30 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES LIQUIDADAS DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011.....	214
GRÁFICO 31 - DOTAÇÕES AUTORIZADAS E LIQUIDADAS DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$)	216
GRÁFICO 32 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES LIQUIDADAS DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 A 2011	220
GRÁFICO 33 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES AUTORIZADAS DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011.....	228
GRÁFICO 34 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E AUTORIZADAS DO PROGRAMA "ESPORTE E LAZER DA CIDADE" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$)	229
GRÁFICO 35 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES AUTORIZADAS DO PROGRAMA "ESPORTE E LAZER DA CIDADE" DE 2004 A 2011	235
GRÁFICO 36 – DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES LIQUIDADAS DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011.....	242
GRÁFICO 37 - DOTAÇÕES AUTORIZADAS E LIQUIDADAS DO PROGRAMA "ESPORTE E LAZER DA CIDADE" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$).....	243
GRÁFICO 38 – DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES LIQUIDADAS DO PROGRAMA “ESPORTE E LAZER DA CIDADE” DE 2004 A 2011	247
GRÁFICO 39 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES AUTORIZADAS DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011.....	256
GRÁFICO 40 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E AUTORIZADAS DO PROGRAMA "SEGUNDO TEMPO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$).....	257

GRÁFICO 41 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES AUTORIZADAS DO PROGRAMA "SEGUNDO TEMPO" DE 2004 A 2011	260
GRÁFICO 42 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES LIQUIDADAS DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011	268
GRÁFICO 43 - DOTAÇÕES AUTORIZADAS E LIQUIDADAS DO PROGRAMA "SEGUNDO TEMPO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$).....	269
GRÁFICO 44 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES LIQUIDADAS DO PROGRAMA "SEGUNDO TEMPO" DE 2004 A 2011	272

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - DOTAÇÕES DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)	60
TABELA 2 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DAS FUNÇÕES DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)	65
TABELA 3 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)	70
TABELA 4 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)	75
TABELA 5 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)	77
TABELA 6 - DOTAÇÕES DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)	87
TABELA 7 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)	94
TABELA 8 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)	98
TABELA 9 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)	101
TABELA 10 - DOTAÇÕES DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "ESPORTE E LAZER DA CIDADE" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)	110
TABELA 11 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "ESPORTE E LAZER DA CIDADE" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)	117

TABELA 12 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "ESPORTE E LAZER DA CIDADE" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)	123
TABELA 13 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "ESPORTE E LAZER DA CIDADE" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)	127
TABELA 14 - DOTAÇÕES DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "SEGUNDO TEMPO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)	133
TABELA 15 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "SEGUNDO TEMPO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)	139
TABELA 16 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "SEGUNDO TEMPO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)	144
TABELA 17 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "SEGUNDO TEMPO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)	147
TABELA 18 - DOTAÇÕES AUTORIZADAS DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)	163
TABELA 19 - DOTAÇÕES AUTORIZADAS DAS FUNÇÕES DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)	167
TABELA 20 - CRÉDITOS ESPECIAIS DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$)	171
TABELA 21 - CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$)	173
TABELA 22 - DOTAÇÕES AUTORIZADAS DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)	178
TABELA 23 - DOTAÇÕES AUTORIZADAS DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)	180
TABELA 24 – DOTAÇÕES LIQUIDADAS DAS FUNÇÕES DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)	184
TABELA 25 – DOTAÇÕES LIQUIDADAS DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)	190
TABELA 26 – DOTAÇÕES LIQUIDADAS DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)	194

TABELA 27 – DOTAÇÕES LIQUIDADAS DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES).....	196
TABELA 28 - DOTAÇÕES AUTORIZADAS DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)	205
TABELA 29 - DOTAÇÕES AUTORIZADAS DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)	210
TABELA 30 - DOTAÇÕES AUTORIZADAS DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)	212
TABELA 31 - DOTAÇÕES LIQUIDADAS DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)	218
TABELA 32 - DOTAÇÕES LIQUIDADAS DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)	223
TABELA 33 - DOTAÇÕES LIQUIDADAS DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)	225
TABELA 34 - DOTAÇÕES AUTORIZADAS DO PROGRAMA "ESPORTE E LAZER DA CIDADE" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)	233
TABELA 35 - DOTAÇÕES AUTORIZADAS DO PROGRAMA "ESPORTE E LAZER DA CIDADE" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)	238
TABELA 36 - DOTAÇÕES AUTORIZADAS DO PROGRAMA "ESPORTE E LAZER DA CIDADE" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)	240
TABELA 37 - DOTAÇÕES LIQUIDADAS DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "ESPORTE E LAZER DA CIDADE" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)	245
TABELA 38 - DOTAÇÕES LIQUIDADAS DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "ESPORTE E LAZER DA CIDADE" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)	250
TABELA 39 - DOTAÇÕES LIQUIDADAS DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "ESPORTE E LAZER DA CIDADE" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)	253
TABELA 40 - DOTAÇÕES AUTORIZADAS DO PROGRAMA "SEGUNDO TEMPO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)	259
TABELA 41 - DOTAÇÕES AUTORIZADAS DO PROGRAMA "SEGUNDO TEMPO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)	263

TABELA 42 - DOTAÇÕES AUTORIZADAS DO PROGRAMA "SEGUNDO TEMPO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES).....	265
TABELA 43 - DOTAÇÕES LIQUIDADAS DO PROGRAMA "SEGUNDO TEMPO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES).....	271
TABELA 44 - DOTAÇÕES LIQUIDADAS DO PROGRAMA "SEGUNDO TEMPO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES).....	274
TABELA 45 - DOTAÇÕES LIQUIDADAS DO PROGRAMA "SEGUNDO TEMPO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES).....	277
TABELA 46 - SOMATÓRIO DAS DOTAÇÕES DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES).....	316
TABELA 47 – PERCENTUAL DE LIQUIDAÇÃO DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)	316

LISTA DE SIGLAS

APO	– Autoridade Pública Olímpica
CEDES	– Centros de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e de Lazer
CEDIME	– Centro de Documentação e Informação do Ministério do Esporte
CENESP	– Centro de Excelência Esportiva
CMPOF	– Comissão Mista De Planos, Orçamento e Fiscalização
FHC	– Fernando Henrique Cardoso
GND	– Grupo de Natureza de Despesas
LDO	– Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	– Lei Orçamentária Anual
LRF	– Lei de Responsabilidade Fiscal
ME	– Ministério do Esporte
MET	– Ministério do Esporte e Turismo
MPOG	– Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OF	– Orçamento Fiscal
OGU	– Orçamento Geral da União
OSS	– Orçamento da Seguridade Social
PEC	– Proposta de Emenda Constitucional
PLOA	– Projeto de Lei Orçamentária Anual
PNE	– Política Nacional de Esporte
PPA	– Plano Plurianual
RCL	– Renda Corrente Líquida
RPPS	– Regime Próprio de Previdência Social
SELOR	– Sistema de Apoio à Elaboração de Leis Orçamentárias
SIAFI	– Sistema Integrado de Administração Financeira
SIOP	– Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal
SNDEL	– Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e Lazer
SNEAR	– Secretaria Nacional de Alto Rendimento
SNEED	– Secretaria Nacional de Esporte Educacional

SNEELIS – Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social

SOF – Secretaria de Orçamento Federal

SPSS – Statistical Package for the Social Sciences

TCU – Tribunal de Contas da União

UF – Unidade Federativa

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	22
2 METODOLOGIA	32
3 PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	39
3.1 ORÇAMENTO PÚBLICO E PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS....	39
3.2 ORÇAMENTO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ESPORTE E LAZER (2004-2011)	51
3.2.1 Planejamento orçamentário e o esporte de rendimento: “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”	79
3.2.2 Planejamento orçamentário e o esporte de participação: “Esporte e Lazer da Cidade”	103
3.2.3 Planejamento orçamentário e o esporte educacional: “Segundo Tempo”	128
3.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO	148
4 EXECUÇÃO, ORÇAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS	152
4.1 ORÇAMENTO PÚBLICO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	152
4.2 ORÇAMENTO, EXECUÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ESPORTE E LAZER (2004-2011)	160
4.2.1 Execução orçamentária e o esporte de rendimento: “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”	198
4.2.2 Execução orçamentária e o esporte de participação: “Esporte e Lazer da Cidade”	227
4.2.3 Execução orçamentária e o esporte educacional: “Segundo Tempo”	255
4.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO	279
5 DISCUSSÃO DOS DADOS	286
6 CONCLUSÕES	333
REFERÊNCIAS.....	342
GLOSSÁRIO	365
APÊNDICES	375

1 INTRODUÇÃO

O interesse pela temática “políticas públicas” tem crescido significativamente no Brasil. Ao longo dos últimos anos podemos observar um aumento no número de dissertações e teses que se referem a ações governamentais, criação de disciplinas e linhas de pesquisa, bem como o estabelecimento de linhas de financiamento de estudos nessa área (ARRETCHE, 2003). Paralelamente podemos também observar um crescente interesse nos meios acadêmico e governamental acerca das políticas públicas de esporte e lazer. Esta temática tem sido incorporada nas agendas de pesquisa, o que tem gerado o crescimento da produção científica a respeito desta temática (TOLEDO; BEGA, 2010).

O interesse pelas políticas públicas de esporte e lazer tem sido também incorporado nas agendas governamentais, o que tem se refletido no crescimento de ações por parte do governo no que diz respeito à legislação, institucionalização, dotação orçamentária e promoção de programas esportivos. Estas ações governamentais, por vezes, têm sido relacionadas ao conjunto das políticas sociais uma vez que visam atender ao preceito constitucional que estabelece o acesso ao esporte e o lazer como direitos (TOLEDO; BEGA, 2010).

De acordo com a Constituição Federal de 1988, o Estado brasileiro tem o dever de fomentar práticas esportivas formais e não formais como direito de cada um, observando-se,

- I - a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento;
- II - a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento;
- III - o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não-profissional;
- IV - a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional. (BRASIL, 1988)

A institucionalização do esporte e lazer como direitos pela Constituição Federal de 1988 se constituiu em um avanço significativo para a sociedade brasileira. Este reconhecimento proporcionou, ao menos no quadro legal, uma mudança na relação que o Estado vinha desenvolvendo com o esporte e o lazer desde as suas primeiras intervenções. Desde 1940, período que marca as primeiras interferências do Estado no esporte, a ação governamental encontrava-se focada no

desenvolvimento do esporte de rendimento (STAREPRAVO, 2011). Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o esporte e o lazer passaram a se inserir no âmbito das responsabilidades do Estado. Esta inserção proporcionou reformulações nas legislações infraconstitucionais, Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais (LINHALES, 1996; VERONEZ, 2005; BUENO, 2008; STAREPRAVO, 2011). Ela também implicou em uma nova forma de gerir o esporte e o lazer no país a fim de garantir a efetivação dos mesmos enquanto direitos dos cidadãos.

Outro importante passo para o desenvolvimento do esporte e do lazer no país foi a criação do Ministério do Esporte (ME) em 2003¹. O ME tem por função formular a Política Nacional de Esporte (PNE) e propor ações para o desenvolvimento do esporte em seus diferentes tipos de manifestações, a saber:

I - desporto educacional, praticado nos sistemas de ensino e em formas assistemáticas de educação, evitando-se a seletividade, a hipercompetitividade de seus praticantes, com a finalidade de alcançar o desenvolvimento integral do indivíduo e a sua formação para o exercício da cidadania e a prática do lazer;

II - desporto de participação, de modo voluntário, compreendendo as modalidades desportivas praticadas com a finalidade de contribuir para a integração dos praticantes na plenitude da vida social, na promoção da saúde e educação e na preservação do meio ambiente;

III - desporto de rendimento, praticado segundo normas gerais desta Lei e regras de prática desportiva, nacionais e internacionais, com a finalidade de obter resultados e integrar pessoas e comunidades do País e estas com as de outras nações.

IV - desporto de formação², caracterizado pelo fomento e aquisição inicial dos conhecimentos desportivos que garantam competência técnica na intervenção desportiva, com o objetivo de promover o aperfeiçoamento qualitativo e quantitativo da prática desportiva em termos recreativos, competitivos ou de alta competição. (BRASIL, 1998).

Atualmente, o ME encontra-se organizado nas seguintes frentes de atuação: Secretaria Executiva, Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNEELIS), Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor e Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento (SNEAR). Enquanto órgão da administração direta, o ME tem as seguintes áreas de competência:

¹ O ME foi criado em 2003 por meio da Medida Provisória nº 103 de 1º de janeiro de 2003 (BRASIL, 2003b). Esta medida foi posteriormente convertida em Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 (BRASIL, 2003a).

² O “desporto de formação” foi incluído como uma manifestação do esporte em 04 de agosto de 2015 por meio da Lei nº 13.155 (BRASIL, 2015c).

- I - política nacional de desenvolvimento da prática dos esportes;
- II - intercâmbio com organismos públicos e privados, nacionais, internacionais e estrangeiros, voltados à promoção do esporte;
- III - estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivo às atividades esportivas; e
- IV - planejamento, coordenação, supervisão e avaliação dos planos e programas de incentivo aos esportes e às ações de democratização da prática esportiva e da inclusão social por meio do esporte (BRASIL, 2012a)

Embora o esporte e o lazer estejam instituídos legalmente como direitos sociais, isto por si só não tem se demonstrado suficiente para garantir o acesso do cidadão ao esporte e ao lazer como direitos. Segundo diversos autores, as ações financiadas pelo Estado brasileiro e/ou os desdobramentos jurídicos pós-Constituição Federal de 1988 têm privilegiado o esporte de alto rendimento em detrimento das demais manifestações esportivas (ALMEIDA; MARCHI JUNIOR, 2010; BUENO 2008; STAREPRAVO, 2011; TOLEDO; BEGA, 2010; VERONEZ, 2005). Isto nos alerta para o fato de que, a compreensão das políticas públicas como estratégias do Estado que visam por si só garantir o acesso a direitos sociais não é capaz de abranger a complexidade presente no processo de formulação e implementação das mesmas (STAREPRAVO, 2011).

Como em qualquer outra política pública, o processo de formulação e implementação das políticas públicas de esporte e lazer é complexo e dinâmico. De acordo com Frey (2000), este processo abrange as dimensões institucional (*“polity”*), processual (*“politics”*), e material (*“policy”*) da política pública. Estas dimensões, separadas aqui de forma didática, encontram-se de maneira entrelaçada e são mutuamente influenciadas no decorrer de todo o ciclo político (*“policy cycle”*). Elas podem ser assim compreendidas:

- A dimensão institucional ‘polity’ se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político administrativo;
- No quadro da dimensão processual ‘politics’ tem-se em vista o processo político, freqüentemente [sic] de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição;
- A dimensão material ‘policy’ refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas (FREY, 2000, p. 216-217).

A partir da percepção destas dimensões, podemos afirmar que desde o momento em que o esporte e o lazer se inserem na agenda política e assumem o status de conteúdo da ação pública, diferentes arranjos institucionais (*polity*) são

formados na administração e gestão do esporte e lazer no país. Estes arranjos institucionais são formados para congregar os conflitos entre os agentes que participam do processo político e que possuem interesses no campo (*politics*). Estas disputas e interesses são sintetizadas e resultam em programas e ações políticas (*policies*) (VERONEZ, 2005).

A constatação destas diferentes dimensões é de fundamental importância para a compreensão das políticas públicas bem como para a estruturação de um processo de pesquisa como o aqui pretendido. Elas possibilitam compreender as políticas públicas como fruto de um processo dinâmico e complexo que envolve as instituições políticas (*polity*), os conflitos políticos (*politics*) e os conteúdos da política (*policy*) (FREY, 2000).

Levando-se em consideração as diferentes dimensões e etapas da política pública, o presente trabalho se propôs a investigar o financiamento orçamentário das políticas públicas para o esporte e lazer no país. O financiamento se constitui um dos elementos empíricos de análise que nos possibilita delinear o quadro institucional que modela uma determinada política ou ação governamental (BOSCHETTI, 2009). Ele também se constitui um importante mecanismo para a consecução de uma política pública, pois é através dele que o Estado pode intervir de maneira direta na sociedade estimulando ações ou solucionando problemas (BOTELHO, 2001).

Tal como os demais fatores que resultam em uma política (*policy*), o financiamento decorre de escolhas, preferências e decisões tomadas pelos agentes do âmbito político (*politics*) ao longo do sistema político (*polity*). Neste sentido, para além do seu aspecto contábil e técnico, o financiamento é resultado de uma escolha política que reflete as demandas consideradas como mais importantes pelo governo (ASSIS, 2009). Ele reflete correlações de forças sociais, interesses relacionados com a apropriação de recursos públicos e decisões sobre quem irá arcar com os custos dos gastos. A sua análise, portanto, nos permite desvendar as prioridades dos governos em relação às políticas públicas num determinado contexto histórico uma vez que os gastos direcionam e modelam as intervenções do Estado (SALVADOR, 2012).

O fomento ao esporte o qual se refere o artigo 217 da Constituição Federal de 1988 conta com um financiamento público direto e governamental – “financiamento orçamentário” e com um financiamento público indireto – “financiamento

extraorçamentário”. O financiamento orçamentário é aquele procedente de recursos que transitam pelo orçamento público, os quais são provenientes de impostos, taxas e contribuições sociais. Estes recursos encontram-se normatizados pelos Planos Plurianuais (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, especialmente, pela Lei Orçamentária Anual (LOA). Já o financiamento extraorçamentário se refere aos recursos adquiridos por meio de incentivos financeiros, concessão de benefícios, auxílios e subvenções sociais e de exonerações tributárias que não transitam pelo orçamento público. No caso do esporte e lazer, os recursos extraorçamentários são provenientes de diferentes instâncias, a saber:

- I - fundos desportivos;
- II - receitas oriundas de concursos de prognósticos;
- III - doações, patrocínios e legados;
- IV - prêmios de concursos de prognósticos da Loteria Esportiva Federal não reclamados nos prazos regulamentares;
- V - incentivos fiscais previstos em lei;
- VI – 2,7% (dois inteiros e sete décimos por cento) da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais e similares cuja realização estiver sujeita a autorização federal, deduzindo-se este valor do montante destinado aos prêmios³;
- VII - outras fontes.
- VIII - 1/6 (um sexto) dos recursos destinados ao Ministério dos Esportes a que se refere o inciso II do art. 6º desta Lei, calculado após deduzida a fração prevista no § 2º do referido artigo⁴ (BRASIL, 1998).

O mapeamento de ambos os financiamentos, orçamentário e extraorçamentário, é de extrema relevância para a compreensão das políticas públicas. Estas análises, ainda que sejam ampla e reconhecidamente utilizadas como suporte para pesquisas acadêmicas e ações governamentais, são escassas no âmbito acadêmico esportivo (ATHAYDE; MASCARENHAS; SALVADOR, 2015). São poucos os trabalhos que tratam do financiamento esportivo (ATHAYDE; MASCARENHAS; SALVADOR, 2015; CASTELAN, 2011; VERONEZ, 2005). Dentre estes, destacamos os trabalhos de Caram (1989), Veronez (2005), Bueno (2008), Almeida e Marchi Júnior (2010), Castelan (2011), Almeida *et al.* (2012), Athayde (2014b) e Athayde, Mascarenhas e Salvador (2015).

Caram (1989) teve como propósito analisar o planejamento e alocação de recursos financeiros das políticas para educação física e esportes de 1975 a 1988.

³ Incluído pela Lei nº 10.264, de 16 de julho de 2001 (BRASIL, 2001b) e redação dada pela Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015 (BRASIL, 2015b).

⁴ Incluído pela Lei nº 12.395, de 16 de março de 2011 (BRASIL, 2011a).

Veronez (2005) teve por objetivo analisar as políticas públicas de esporte e lazer a partir de um levantamento dos programas federais e recursos orçamentários no período de 1989 a 1994. Bueno (2008) investigou a evolução da política pública de esporte a partir da análise dos gastos do governo federal de 1995 a 2007 e da proporcionalidade de representação do Conselho Nacional do Esporte frente ao subsistema esportivo. Almeida e Marchi Júnior (2010) tiveram como objetivo levantar os valores dos investimentos do governo federal nos programas federais de esporte e lazer no período de 2004 a 2008 e as prováveis razões para estes investimentos. Já Castelan (2011) investigou a influência das Conferências Nacionais do Esporte na formulação das políticas públicas a partir da análise de documentos e do orçamento federal no período de 2003 a 2010. O estudo de Almeida *et al.* (2012), na mesma linha que em seu trabalho anterior, teve como propósito levantar os investimentos federais para os programas de esporte e lazer no período de 2004 a 2009, bem como identificar fatores que poderiam auxiliar na compreensão das prioridades para o financiamento do esporte. Já os estudos de Athayde (2014b) e Athayde, Mascarenhas e Salvador (2015) trataram de investigar as prioridades da política esportiva nacional de 2003-2010 a partir de uma análise longitudinal do financiamento público para o esporte e lazer.

Apesar de os estudos acima tratarem do financiamento orçamentário das políticas federais para o esporte e lazer, nenhum destes teve como foco de análise o financiamento inserido no ciclo orçamentário⁵ brasileiro. Isto é, os estudos descritos acima tomaram como foco de análise uma etapa específica do processo orçamentário, não havendo nenhum estudo que tenha investigado a evolução do financiamento para o esporte e lazer no decorrer das etapas de formulação e execução orçamentária. Nenhum destes estudos também buscou pormenorizar as ações e demais características dos programas federais para o esporte e lazer. A apreensão da composição orçamentária das políticas federais para o esporte e lazer, bem como a compreensão de cada etapa do ciclo orçamentário e a sua influência no orçamento das políticas públicas para o esporte e lazer configuram-se como lacunas na área

⁵ Para fins deste trabalho, estaremos utilizando os termos “ciclo orçamentário” e “processo orçamentário” como sinônimos. Estes podem ser compreendidos como um processo de caráter contínuo por meio do qual se elabora, aprova, executa, controla e avalia a programação de gastos do setor público nos seus aspectos físico e financeiro. Ele compreende, portanto, as fases de elaboração, execução e controle das leis orçamentárias: Lei do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

científica do esporte e como essenciais nos estudos acerca do financiamento orçamentário.

Considerando-se a lacuna existente nos estudos acerca do processo orçamentário das políticas federais para o esporte e lazer e que é dever do Estado brasileiro promover o esporte e o lazer como direitos do cidadão, esta pesquisa teve como objetivo geral **investigar as prioridades e a distribuição orçamentária das políticas federais do Ministério do Esporte (ME) para o esporte e lazer no decorrer dos processos de elaboração e execução orçamentária dos anos de 2004 a 2011**. Já os objetivos específicos foram: (1) caracterizar o financiamento das políticas públicas federais do Ministério do Esporte (ME) no decorrer do ciclo orçamentário brasileiro, mais especificamente, nas etapas de elaboração e execução das leis orçamentárias anuais; e (2) caracterizar o financiamento orçamentário das principais políticas do ME para o esporte de rendimento, de participação e educacional. Para atendermos aos objetivos acima, nos balizamos nas seguintes questões norteadoras: 1) Qual o volume de recursos despendidos para a área do esporte e lazer e sua respectiva representatividade no Orçamento Geral da União (OGU) no decorrer dos processos de elaboração e execução das leis orçamentárias anuais de 2004 a 2011? 2) Como se configurou a distribuição dos recursos orçamentários na área do esporte e lazer no decorrer dos processos de elaboração e execução das leis orçamentárias anuais de 2004 a 2011 no que se referiu aos programas propostos, às localidades beneficiadas e aos modos de implementação previstos? 3) Qual a composição orçamentária dos principais programas federais para o esporte de rendimento (“Brasil no Esporte de Alto Rendimento”), de participação (“Esporte e Lazer da Cidade”) e educacional (“Segundo Tempo”) do ME no decorrer dos processos de elaboração e execução das leis orçamentárias anuais de 2004 a 2011 no que se referiu às ações propostas, às localidades beneficiadas e aos modos de implementação previstos? 4) Como se deu a participação e quais foram as escolhas orçamentárias dos Poderes Executivo e Legislativo no que se referiu às políticas federais para o esporte e lazer do ME no decorrer dos processos de elaboração e execução das leis orçamentárias anuais de 2004 a 2011?

Esta pesquisa, de cunho quantitativo descritivo, visa contribuir para com a ainda escassa produção científica sobre o financiamento do esporte e do lazer no país. Ela visa também preencher a lacuna referente à inexistência de produção

científica sobre a composição orçamentária das políticas federais para o esporte e lazer no decorrer do processo orçamentário brasileiro. A análise aqui proposta poderá servir como base para futuras análises e discussões sobre o financiamento do esporte e lazer no Brasil e sobre a gestão das políticas públicas de esporte e lazer no país. Esperamos assim contribuir para com a construção de políticas públicas de esporte e lazer no Brasil que possam de fato garantir o acesso ao esporte e lazer como direito social, conforme estabelece a Constituição Federal de 1988.

A nossa proposta foi a de fazer uma análise e não uma avaliação do financiamento das políticas públicas de esporte e lazer no Brasil. De acordo com Arretche (2009), ainda que ambas as abordagens sejam avaliativas, isto é, envolvem necessariamente a atribuição de uma medida de aprovação ou desaprovação, cada uma destas prevê instrumentos de operação distintos e, conseqüentemente, abordagens e conclusões de diferentes naturezas. A análise de políticas públicas busca reconstruir as diversas características dos programas governamentais a partir de um exame da sua engenharia institucional e dos seus traços constitutivos. Já a avaliação de políticas públicas consiste na adoção de métodos e pesquisas que permitam estabelecer uma relação causal entre um determinado programa e o seu resultado. Ou seja, ainda que somente uma avaliação possa atribuir uma relação de causalidade entre um programa e um resultado, a análise dos traços constitutivos de uma determinada política nos possibilita a inferência de alguns resultados prováveis (ARRETCHÉ, 2009).

A nossa análise permitiu identificar a direção e magnitude dos investimentos nas políticas públicas de esporte e lazer. Conforme explica Boschetti (2009), a verificação da direção dos investimentos indica o destino dos recursos públicos, uma vez que revela a distribuição dos mesmos entre os diferentes programas e ações governamentais e entre as diferentes localizações geográficas. Já a constatação da magnitude dos investimentos no decorrer dos anos indica se houve manutenção, crescimento, redução ou realocação de recursos nas políticas públicas (BOSCHETTI, 2009). Ao analisarmos o financiamento orçamentário dos programas de esporte e lazer, identificamos os programas, ações, modos de implementação e regiões do país têm sido priorizadas pela ação governamental. Também revelamos a evolução dos investimentos nas políticas de esporte e lazer no país no decorrer dos anos e do ciclo orçamentário brasileiro.

Tendo em vista que tivemos o propósito de analisar o financiamento orçamentário inserido no planejamento governamental, tivemos como foco de análise o processo orçamentário da área do esporte e lazer no decorrer de dois planos plurianuais: “Plano Brasil de Todos: participação e inclusão (2004-2007)”, “Plano Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade (2008-2011)”. O recorte temporal deste estudo foi, portanto, de 2004 a 2011. Escolhemos o ano de 2004 como o primeiro ano de coleta de dados, pois este ano se apresentou como o primeiro ano em que o esporte se insere no planejamento governamental enquanto objeto único de um ministério, neste caso, no ME. Ainda que este ministério tenha sido criado em 2003, os programas e ações executados neste ano já estavam estabelecidos pelo PPA 2000-2003 e demais leis orçamentárias, quando o esporte tinha como unidade gestora o Ministério do Esporte e Turismo (MET). Já o ano de 2011 se configurou como o último ano da coleta de dados, uma vez que, os dados orçamentários relativos a todo o PPA 2012-2015 – “Plano Mais Brasil” -, ainda não estariam disponíveis na íntegra dentro do período de nosso doutoramento.

O período selecionado se mostrou propício para interessantes análises, pois vivemos hoje um momento histórico no âmbito esportivo no Brasil. Ao mesmo tempo em que o período foi marcado pela criação de uma pasta específica para tratar do fomento ao esporte no país, este período também foi marcado pela realização dos XV Jogos Pan-americanos e Parapan-Americanos (Rio 2007), e preparação de uma série de outros grandes eventos esportivos no país: Copa das Confederações da FIFA (Brasil 2013), a Copa do Mundo de Futebol Masculino da FIFA (Brasil 2014) e Jogos Olímpicos e Paralímpicos (Rio 2016). Acreditava-se que com a criação do ME as políticas públicas para o esporte e o lazer propiciariam uma ampliação no debate sobre o esporte e o lazer, “contribuindo para legitimar a discussão e ao esporte, bem como ao lazer, um redimensionamento” (SUASSUNA *et al.*, 2007, p. 29). Todavia, com a inserção dos grandes eventos esportivos na agenda política brasileira, as políticas públicas para o esporte e lazer passaram a ser percebidas como uma estratégia para se projetar o país tanto na área do esporte, como no plano político e econômico (MASCARENHAS; SILVA, 2012).

O presente trabalho seguiu a seguinte estrutura. No capítulo subsequente a introdução deste trabalho – Capítulo 2 –, apresentamos o delineamento metodológico desta pesquisa. No capítulo 3 – “Planejamento, orçamento e políticas públicas”

versamos num primeiro momento sobre os processos de elaboração orçamentária, e num segundo momento apresentamos os dados relativos à área do esporte e lazer seguido dos dados relativos aos programas para o esporte de rendimento, participação e educacional. No capítulo 4 – “Execução, orçamento e políticas públicas”, semelhante ao capítulo anterior, descrevemos num primeiro momento os processos de execução orçamentária, para posteriormente apresentar os dados relativos à área do esporte e lazer seguido dos dados relativos aos programas para o esporte de rendimento, participação e educacional. No capítulo 5 propomos uma discussão acerca dos dados orçamentários apresentados nos dois capítulos anteriores. Por fim, tecemos nossas conclusões.

2 METODOLOGIA

Este estudo se caracterizou como uma pesquisa quantitativa descritiva de cunho exploratório que teve por objetivo investigar as prioridades e a distribuição do financiamento orçamentário das políticas federais do Ministério do Esporte (ME) para o esporte e lazer no decorrer dos anos de 2004 a 2011, tendo como foco principal as fases de elaboração e de execução das leis orçamentárias anuais do Orçamento Geral da União (OGU) da função “Desporto e Lazer”.

Ao elegermos como foco de análise a função “Desporto e Lazer”, optamos por investigar os recursos orçamentários pela sua classificação funcional. Vale observar que, os recursos orçamentários podem ser classificados por esfera orçamentária, instituição e função. A classificação por esfera orçamentária visa identificar se a despesa pertence ao Orçamento Fiscal (OF), da Seguridade Social (OSS) ou de Investimento das Empresas Estatais. A classificação por instituição se refere às estruturas organizacionais e administrativas da União e compreende os órgãos orçamentários e unidades orçamentárias⁶. Esta classificação identifica, por exemplo, se os recursos orçamentários estão vinculados ao ME, Ministério da Cultura ou Ministério da Educação. Já a classificação por função se reporta à área de atuação governamental em que a despesa será realizada. A mesma é formada por funções e subfunções⁷. As funções refletem o maior nível de agregação dos gastos públicos por área de ação governamental e guardam estreita ligação com as áreas de atuação dos respectivos ministérios, como, por exemplo, saúde, educação e defesa. Já as subfunções evidenciam a área de atuação governamental de acordo com a natureza das ações. Ou seja, a atuação de um órgão é classificada em uma única função, ao passo que, a classificação na subfunção depende da especificidade de cada ação (BRASIL, 2012b). Por exemplo, na função “Desporto e Lazer”, é possível identificarmos despesas classificadas nas subfunções “Desporto Comunitário”, “Desporto de Rendimento”, “Lazer”, “Administração Geral”, “Comunicação Social”,

⁶ Um órgão orçamentário é um agrupamento de diferentes unidades orçamentárias (BRASIL, 2012b). Por exemplo, o Ministério da Cultura é um órgão orçamentário que é composto por várias unidades orçamentárias, como, por exemplo, a “Fundação Casa de Rui Barbosa” e a “Fundação Biblioteca Nacional. No caso do ME, o mesmo atuava como única unidade orçamentária até 2010. Em 2011, com a criação da Autoridade Pública Olímpica (APO), o ME passou a ter duas unidades orçamentárias, o próprio ME e a APO.

⁷ A atual classificação funcional foi instituída em 14 de abril de 1999 por meio da Portaria nº, 42 (BRASIL, 1999a).

“Formação de Recursos Humanos”, entre outros. Estas subfunções, no entanto, também podem integrar outras funções e, conseqüentemente, os orçamentos de outros Ministérios. Para fins deste trabalho, optamos por centrar a análise nas despesas governamentais que foram direcionadas para a área do esporte e lazer e que foram diretamente vinculadas ao órgão responsável pela administração federal do esporte no país, o ME.

Ao referir-nos aos recursos orçamentários na fase de elaboração, investigamos os recursos federais do: (1) Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), relativo a proposta elaborada pelo Poder Executivo e encaminhada ao Poder Legislativo; e (2) Lei Orçamentária Anual (LOA), referente a proposta orçamentária sancionada como lei que sumariza o total das dotações presentes no PLOA, as alterações propostas pelos parlamentares e o veto ou não do Poder Executivo. Já no processo de execução orçamentária, levantamos recursos: (1) autorizados, relativo ao total de créditos orçamentários autorizados pela LOA acrescido e/ou deduzido dos créditos adicionais e/ou bloqueios durante o exercício financeiro⁸; e (2) liquidados, relativo ao total de recursos que passaram pelo processo de empenho e verificação do direito adquirido pelo credor. Não investigamos a execução dos recursos empenhados porque em estágios preliminares deste estudo verificamos que não houve diferença significativa entre os recursos empenhados e liquidados durante o período que nos propusemos a estudar. Ou seja, verificamos que 99,99% de todos os recursos empenhados foram liquidados. Também não nos propomos aqui a investigar o montante de recursos “pagos”, os quais se referem ao total de recursos orçamentários entregues ao credor, por meio de crédito em conta, ordem de pagamento ou cheque nominativo. Conforme veremos posteriormente, em decorrência de eventuais atrasos na execução dos recursos previstos, o pagamento dos recursos orçamentários liquidados pode não ocorrer no seu respectivo exercício financeiro. Eles podem ser pagos em anos posteriores por meio das categorias “restos a pagar pagos” e/ou “despesas de exercícios anteriores”. Considerando que os recursos “pagos” podem não representar o montante de recursos orçamentários que foi executado em um exercício financeiro, e considerando que buscamos averiguar a

⁸ O exercício financeiro compreende o período de vigência do orçamento público. No caso brasileiro, o exercício financeiro coincide com o ano civil: de 1º de janeiro a 31 de dezembro (SENADO FEDERAL, 2016).

distribuição de recursos e as prioridades orçamentárias dos exercícios financeiros de 2004 a 2011, optamos por investigar os recursos liquidados e não os pagos.

O presente trabalho, portanto, tratou da execução orçamentária e não da execução financeira. Embora intimamente relacionados, os mesmos se referem a processos distintos. A execução orçamentária se refere à movimentação do orçamento por meio dos registros das receitas arrecadas, bem como dos empenhos das despesas, respeitando-se a autorização de despesas existentes. Já a execução financeira diz respeito ao recolhimento das receitas e pagamento das despesas através da movimentação de recursos – dinheiro ou saldo de disponibilidade bancária (KANAYAMA; RODRIGUES, 2014).

Vale destacar também que o presente estudo abordou apenas a previsão e execução das despesas na função “Desporto e Lazer”. Embora o processo orçamentário trate tanto da arrecadação das receitas quanto da efetivação das despesas, tendo em vista os objetivos desta pesquisa, não abordamos a previsão e execução das receitas na área do esporte e lazer.

O recorte temporal deste estudo foi de 2004 a 2011. Escolhemos o ano de 2004 como o primeiro ano de coleta de dados, pois este ano se apresenta como o primeiro em que o esporte se insere no planejamento governamental enquanto objeto único de um ministério, neste caso, no ME. Ainda que este ministério tenha sido criado em 2003, os programas e ações executados neste ano já estavam estabelecidos pelo PPA 2000-2003 e demais leis orçamentárias, quando o esporte tinha como unidade gestora o Ministério do Esporte e Turismo (MET). O ano de 2011 se apresenta enquanto último ano da coleta de dados devido à disponibilidade para a coleta e análise dos dados dentro do período de nosso doutoramento. Este recorte temporal também leva em consideração o processo de planejamento e execução de dois planos de governo: “Plano Brasil de Todos: participação e inclusão (2004-2007)” e “Plano Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade (2008-2011)”. Ambos os planos foram elaborados no governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva e executados pelos governos de Luís Inácio Lula da Silva de 2004 a 2010 e Dilma Rousseff em 2011.

A coleta dos dados orçamentários teve como fonte principal o portal Siga Brasil – Sistema de Informações Orçamentárias Gerenciais Avançadas⁹. Este portal foi criado pelo Senado Federal e o mesmo se constitui enquanto um sistema que reúne informações orçamentárias de diversas bases de dados e as coloca a disposição da população através de um portal online e de livre acesso (BASTOS, 2009). Este portal reúne dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP), Sistema de Apoio à Elaboração de Leis Orçamentárias (SELOR), entre outros.

A opção pelo portal Siga Brasil deve-se ao fato do mesmo disponibilizar as informações financeiras de maneira integrada ao processo orçamentário. Através do portal é possível identificar o volume de recursos ao longo de todo o processo orçamentário (dotação inicial, aprovada, empenhada, liquidada, pagamento, restos a pagar, etc.). Também é possível identificar as dotações orçamentárias destinadas para cada função, órgão e unidade orçamentária, programa, região do país, entre outros. O portal também permite interagir com os dados possibilitando adicionar ou retirar informações, e salvar os dados no computador em formato “.xls”.

Através da opção “acesso livre” do portal Siga Brasil, mapeamos o volume de recursos orçamentários no processo de planejamento e execução da função “Desporto e Lazer”. A fim de investigarmos a representatividade da função “Desporto e Lazer” no Orçamento Geral da União (OGU), também mapeamos através do portal Siga Brasil os dados orçamentários das demais funções que integram o orçamento público.

O portal Siga Brasil disponibilizava os dados orçamentários de acordo com o ano de exercício financeiro e etapa do processo orçamentário (elaboração e execução). Desta forma, salvamos os dados dos anos 2004 a 2011 em “.xls” no computador de maneira individual, tanto nas etapas de elaboração quanto de execução, e em seguida os organizamos em tabelas de acordo com os objetivos desta pesquisa.

Organizamos as dotações orçamentárias da função “Desporto e Lazer” de acordo com os programas propostos, localidades beneficiadas (“UF”¹⁰) e modos de

⁹ O Portal Siga Brasil encontra-se disponibilizado no seguinte endereço: <http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>

¹⁰ No portal “Siga Brasil”, o item “UF” evidencia a unidade federativa (estados e Distrito Federal) à qual a despesa estava associada. Se a despesa não estivesse vinculada a nenhum estado em específico,

implementação previstos (“modalidade de aplicação”¹¹). No caso específicos dos programas de rendimento (“Brasil no Esporte de Alto Rendimento”), de participação (“Esporte e Lazer da Cidade”), e educacional (“Segundo Tempo”), organizamos os dados de acordo com as ações propostas (“Ação”¹²), localidades beneficiadas (“UF”) e modos de implementação previstos (“modalidade de aplicação”). Para fins de análise, optamos por agrupar as ações dos programas analisados em cinco eixos centrais - gestão do programa, infraestrutura esportiva, ciência e tecnologia, eventos esportivos e desenvolvimento de atividades-, os quais serão posteriormente descritos. Para auxiliar a análise quantitativa descritiva, utilizamos o programa *Microsoft Office Excel* (versão 2007) e o programa de análise estatística *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) (versão 22).

A fim de complementar as informações sobre o planejamento e execução orçamentária da função “Desporto e Lazer” compiladas no Portal Siga Brasil, recorreremos também a diversos outros documentos e portais oficiais relativos ao processo de elaboração e execução orçamentária, a saber: (1) Relatórios Anuais de Avaliação do ME. Estes relatórios encontravam-se disponibilizados no site do ME¹³ e, além de apresentar as metas financeiras e físicas¹⁴ dos programas, estes também apresentavam informações acerca dos processos de execução orçamentária e das ações previstas. (2) Manual Técnico do Orçamento¹⁵. Estes manuais dispõem de instruções técnicas e orçamentárias sobre o processo de elaboração da proposta orçamentária federal das esferas do Orçamento Fiscal (OF) e da Seguridade Social (OSS). Estes documentos são elaborados anualmente e a sua disponibilização

este item fornecia então a região a qual a despesa estivesse vinculada (Ex.: Centro-oeste, Nacional, Norte).

¹¹ O item “modalidade de aplicação” no orçamento público evidencia a maneira como os recursos seriam aplicados pelos órgãos/entidades, se de modo direto ou descentralizado (Ex.: “Aplicações diretas”, “Transferências a municípios”, “Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos”).

¹² No orçamento, o item “ação” descrevia as operações do qual resultavam os produtos que contribuíam para atender aos objetivos dos programas (Ex.: “Implantação de infraestrutura para o desenvolvimento do esporte educacional”, “Funcionamento de núcleos de esporte recreativo e de lazer”, e “Capacitação de recursos humanos para o esporte de alto rendimento”).

¹³ Em 2014, houve uma atualização do site do ME e os Relatórios Anuais de Avaliação de 2004, 2005, 2006 e 2007 passaram a não mais ser disponibilizados pelo site do Ministério. Os demais relatórios referentes aos anos de 2008, 2009, 2010 e 2011 encontram-se disponibilizados na página: <http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/secretaria-executiva>.

¹⁴ A meta física se refere a definição de quanto se pretende desenvolver de um determinado produto (BRASIL, 2012b) como, por exemplo, evento realizado, pessoa capacitada, projeto apoiado, centro implantado, etc. A meta financeira se refere a definição do que se pretende adquirir e com quais recursos (BRASIL, 2012b).

¹⁵ Estes documentos encontram-se disponibilizados no seguinte endereço: <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/>

coincide com o início do processo de elaboração da proposta orçamentária do ano subsequente. As informações fornecidas por estes manuais foram essenciais para a compreensão da estruturação do orçamento federal. (3) Portal de Cadastro de Ações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)¹⁶. Este portal fornece um mapeamento das ações orçamentárias que integram os programas governamentais na proposta orçamentária anual. Este mapeamento disponibiliza uma série de informações acerca das ações: finalidade, descrição, unidade administrativa responsável, data inicial e final, base legal da ação, etc. (4) Portal da Câmara dos Deputados¹⁷. Este portal disponibiliza consultas acerca das emendas apresentadas e aprovadas no processo de elaboração da proposta orçamentária anual. A partir deste portal, tivemos acesso a um detalhamento das emendas propostas na função “Desporto e Lazer”. (5) Manual de Elaboração de Emendas. Este documento, disponibilizado pelo Portal da Câmara dos Deputados, é elaborado anualmente e tem como finalidade apresentar instruções para a elaboração de emendas à proposta orçamentária do ano subsequente. A partir deste manual, tivemos acesso às orientações propostas pelo Poder Executivo acerca da apresentação de emendas na função “Desporto e Lazer”. (6) Relatórios Setoriais da Área Temática VI – Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Esporte. Estes relatórios, disponibilizados pelo Portal da Câmara dos Deputados, fornecem as avaliações dos relatores setoriais acerca das propostas orçamentárias encaminhadas pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional. A partir destes documentos, tivemos acesso às fontes de recursos previstas para a função “Desporto e Lazer”, bem como às orientações de parlamentares acerca da proposta orçamentária para a área. (7) Portal da Legislação¹⁸. A partir deste portal, tivemos acesso às justificativas e propostas das medidas provisórias relativas aos créditos extraordinários da função “Desporto e Lazer”. (8) Balanço de ações governo federal 2003-2010¹⁹. Neste documento, cada ministério do governo federal apresenta uma breve informação acerca da situação do país em janeiro de 2003, os desafios encontrados, os compromissos firmados, uma relação detalhada das ações e realização empreendidas até o final de 2010 e uma relação dos principais indicadores

¹⁶ Este portal encontra-se disponibilizado no seguinte endereço: <http://sidonet.planejamento.gov.br/docs/cadacao/>

¹⁷ Este portal encontra-se disponibilizado no seguinte endereço: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa-2016>

¹⁸ Este portal encontra-se disponibilizado no seguinte endereço: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>

¹⁹ Este documento encontra-se disponibilizado no seguinte endereço: <https://i3gov.planejamento.gov.br/?p=balanco>

de resultado. As informações acerca do Ministério do Esporte encontram-se disponibilizados no Livro 4 – Cidadania e Inclusão Social – Parte 2. (9) Relatório de Prestação de Contas da Presidência da República²⁰. Elaborado anualmente pelo Poder Executivo, este documento evidencia as principais ações e investimentos efetuados pelo governo federal. A partir deste documento, tivemos acesso a informações financeiras e físicas das ações propostas na função “Desporto e Lazer”. (10) Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República do Tribunal de Contas da União (TCU)²¹. Como parte do controle externo, estes documentos apresentam as avaliações efetuadas pelo TCU acerca das ações financeiras e físicas do governo federal. A partir destes documentos, tivemos acesso às avaliações e recomendações efetuadas pelo TCU ao ME.

A complementação das informações disponibilizadas pelo portal Siga Brasil pelos documentos descritos acima nos possibilitaram melhor compreender os processos de elaboração e execução das propostas orçamentárias anuais da esfera federal, a fim de melhor qualificar os nossos procedimentos metodológicos e a discussão dos dados orçamentários.

²⁰ Estes documentos encontram-se disponibilizados no seguinte endereço: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica>

²¹ Estes documentos encontram-se disponibilizados no seguinte endereço: <http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>

3 PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 ORÇAMENTO PÚBLICO E PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O emprego do orçamento público no Brasil remete à proclamação da Independência e à promulgação da primeira Constituição em 1824 (CHAVES, 2008). De acordo com a primeira Constituição do Brasil, outorgada por Dom Pedro I, “o Ministro de Estado da Fazenda, [...] apresentará na Camara dos Deputados [...] um Balanço geral da receita e despesa do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro” (BRASIL, 1824). A consolidação do primeiro orçamento brasileiro, no entanto, ocorreu somente em 1830 mediante a aprovação do Decreto Legislativo de 15 de dezembro de 1830. Este decreto fixava as despesas e previa as receitas para o exercício financeiro de 1831, o qual correspondia ao período de 1º. de julho de 1831 a 30 de julho de 1832 (FREITAS, 2003; GONTIJO, 2004).

Desde a sua instituição, o orçamento público brasileiro foi alvo de dispositivos normativos em todas as constituições federais, estaduais e leis orgânicas dos municípios (PIRES; MOTTA, 2006). No entanto, por um longo período, as atividades administrativas no país foram exercidas sem existir qualquer sistema racionalmente estruturado e organicamente atuante (CANGIRANA *et al.*, 2010). Ou seja, durante muitos anos não houve uma relação entre o orçamento e as atividades de planejamento e gestão (PAULO, 2010).

A Constituição Federal de 1988 promoveu um avanço significativo no ciclo orçamentário brasileiro ao retomar o processo de planejamento no âmbito da administração pública. Isto porque, além da elaboração dos orçamentos anuais, a Constituição de 1988 tornou obrigatória a elaboração do planejamento de médio prazo através do Plano Plurianual (PPA)²² e a fixação de metas e prioridades anuais para a administração pública via Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)²³ (FREITAS, 2003;

²² O Plano Plurianual (PPA) é um documento de natureza jurídica que tem como propósito definir, de maneira regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da ação pública para um período de quatro anos (BRASIL, 1988). Sua execução começa no segundo ano de mandato do chefe do Executivo e estende-se até o primeiro ano do mandato do governo seguinte.

²³ A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é um documento de natureza jurídica elaborado a partir do Plano Plurianual (PPA) que tem como propósito estabelecer as metas e as prioridades na administração pública para o período de um ano, direcionado a Lei Orçamentária Anual (LOA) (BRASIL, 1988).

ABRUCIO; LOREIRO, 2005; BAPTISTA *et al.* 2012). Este feito reforçou a concepção que associa o planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema e estabeleceu a indissociável relação entre o planejamento de curto e médio prazo e o processo de quantificação das ações governamentais através do orçamento (GIACOMONI, 2000).

A partir da organização hierárquica do sistema orçamentário brasileiro²⁴ proposta pela Constituição Federal de 1988, os orçamentos anuais passaram a ser ordenados tanto pelo PPA quanto pela LDO, cabendo ao PPA a explicitação das diretrizes, objetivos e metas na perspectiva do planejamento de médio prazo, e cabendo a LDO constituir-se enquanto ponte programática-legal entre o PPA e o orçamento anual (FREITAS, 2003). A elaboração e execução do orçamento anual deve, portanto, respeitar as diretrizes estabelecidas pela LDO, que por sua vez, deve respeitar o PPA.

Ainda de acordo com a Constituição Federal de 1988, tanto o orçamento anual quanto o PPA e diretrizes orçamentárias são leis de iniciativa do Poder Executivo. Estas leis são elaboradas em momentos distintos e encontram-se regulamentadas pelos artigos 165 a 169 da Constituição Federal e demais leis infraconstitucionais dentre as quais se destacam a Lei 4.320/1964 (BRASIL, 1964) e a Lei Complementar nº 101/2000 (“Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF”) (BRASIL, 2000).

No caso específico do orçamento anual, objeto deste estudo, este é um documento de natureza jurídica – Lei Orçamentária Anual (LOA) – que compreende o Orçamento Fiscal (OF), o Orçamento da Seguridade Social (OSS) e o Orçamento das Empresas Estatais. O mesmo estabelece as receitas e as despesas que a administração pública está autorizada a realizar numa determinada gestão (BRASIL, 1988). Sua elaboração é de responsabilidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e, mais especificamente, da Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Esta secretaria faz uma estimativa das receitas e despesas obrigatórias²⁵ de cada ministério com base nas informações das leis orçamentárias precedentes. Reunidas essas informações, a SOF envia aos órgãos setoriais²⁶ os

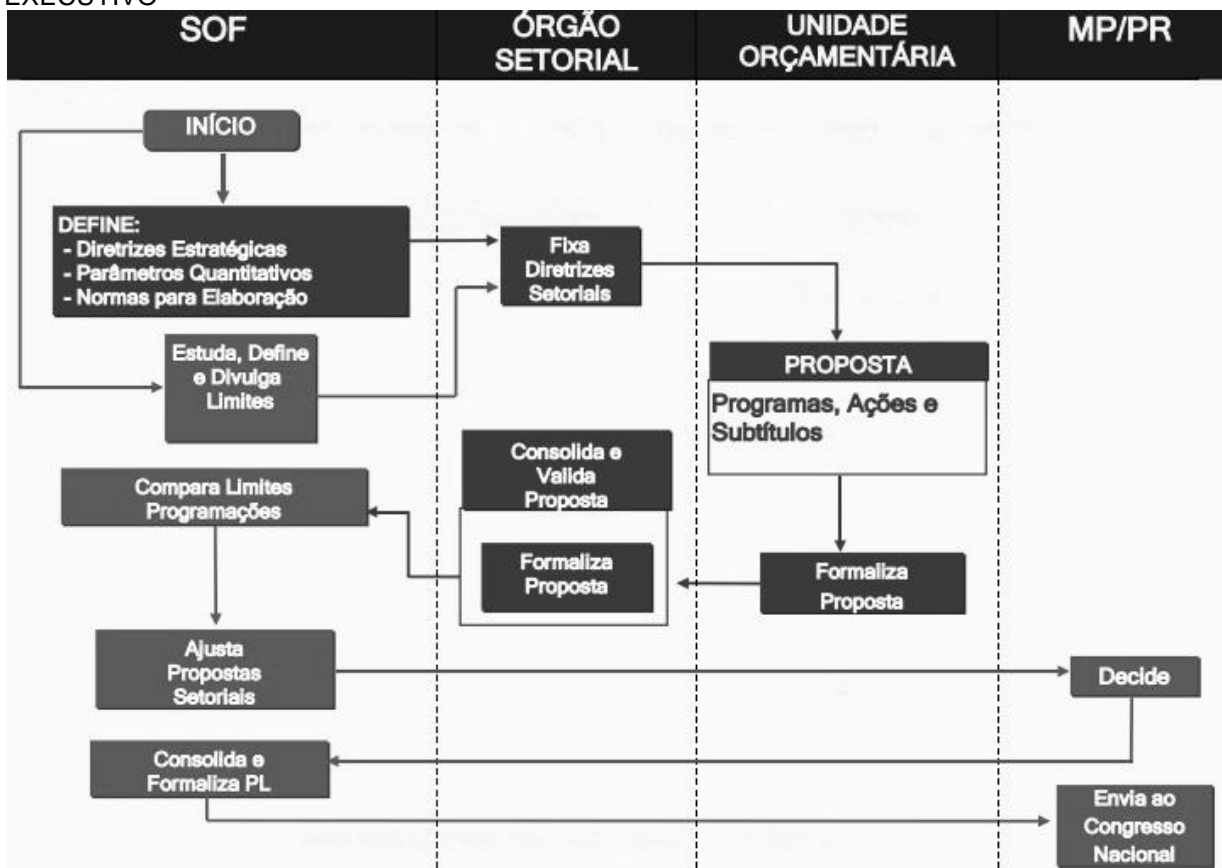
²⁴ O sistema orçamentário brasileiro corresponde à estrutura hierárquica das três leis orçamentárias: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) (MENDES, 2008).

²⁵ São despesas relacionadas à pessoal e encargos sociais, serviços da dívida, contrapartida dos empréstimos efetuados por agentes financeiros internacionais (BEZZERA, 1999).

²⁶ Os órgãos setoriais são as unidades de planejamento e orçamento dos Ministérios, da Advocacia-Geral da União, da Vice-Presidência e da Casa Civil da Presidência da República (BRASIL, 2001).

tetos a que devem se conformar os programas e ações de cada uma de suas unidades orçamentárias²⁷. Feito isso, as propostas dos ministérios retornam para a SOF que, por sua vez, produz uma única proposta que é encaminhada em formato de projeto de lei (PLOA) ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto (BEZERRA, 1999). O processo de formulação da proposta orçamentária pelo Poder Executivo encontra-se sumarizado na figura abaixo (FIGURA 1):

FIGURA 1 - PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL NO PODER EXECUTIVO



FONTE: Brasil (2012b).

Nota: MP/PR: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Presidência da República. PL: projeto de lei.

No Congresso Nacional, o projeto de lei (PLOA) é encaminhado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMPOF)²⁸, e durante um prazo

²⁷ As unidades orçamentárias são entidades vinculadas ou subordinadas aos Ministérios e órgãos setoriais (BRASIL, 2001a).

²⁸ A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMPOF) é formada por deputados e senadores e tem como propósito apreciar e emitir pareceres sobre os projetos de lei relativos ao PPA, LDO e LOA. Além disso, também emite pareceres sobre a prestação de contas do presidente da República, sobre os planos e programas governamentais e atua no acompanhamento e a fiscalização orçamentária (BRASIL, 1988).

de 30 dias a CMPOF realiza audiências públicas com ministros ou representantes dos órgãos de planejamento e fazenda para que os parlamentares possam começar a avaliar a proposta apresentada e ouvir tanto as autoridades governamentais quanto a sociedade. A proposta é também avaliada por 15 dias no que se refere a previsão da receita orçamentária feita pelo Poder Executivo, podendo a mesma receber emendas. Após esse prazo, o parlamentar designado como relator da receita emitirá o Relatório da Receita, o qual deverá ser aprovado pela CMPOF (MOGNATTI, 2008).

Somente após a apresentação do Relatório da Receita é que o parlamentar designado como relator geral da proposta orçamentária está habilitado para apresentar seu Relatório Preliminar, o qual definirá os parâmetros e critérios a serem obedecidos na apresentação de emendas, na elaboração dos relatórios e na composição da Reserva de Recursos²⁹ a ser utilizada para o atendimento das emendas apresentadas. Após a aprovação deste relatório pela CMPOF, o mesmo passa a denominar-se Parecer Preliminar, e os parlamentares passam a ter um prazo de dez dias para apresentação de emendas ao PLOA (MOGNATTI, 2008).

A apresentação de emendas por parte do Poder Legislativo é considerada como uma das atividades de maior impacto e interesse dos parlamentares (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008; CAMBRAIA, 2011; COTA JÚNIOR *et al.*, 2015). Além de ser uma oportunidade para expressar suas prioridades quanto às políticas públicas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008), a participação do Poder Legislativo é uma oportunidade para a correção de eventuais falhas e/ou omissões no processo de alocação de recursos (SANCHES, 2002; SOUZA, 2003).

Vale observar que a participação parlamentar na alocação de recursos esteve legitimada desde a Constituição de 1824. No entanto, a trajetória do orçamento público brasileiro foi marcada por constantes alterações na distribuição de competências para a elaboração, tramitação e aprovação do orçamento entre os Poderes Legislativo e Executivo. Por exemplo, enquanto que a Constituição de 1937 promoveu algumas restrições na deliberação de emendas, na Constituição de 1967 estas foram totalmente suprimidas. A Constituição Federal de 1988 marcou a retomada da prerrogativa do Poder Legislativo na definição de gastos públicos. Esta

²⁹ A Reserva de Recursos é composta por eventuais recursos provenientes da reestimativa das receitas, da Reserva de Contingência e outros definidos no parecer preliminar da CMPOF, excluindo-se os recursos para atendimento de emendas individuais, de despesas obrigatórias e de outras despesas definidas naquele parecer (CONGRESSO NACIONAL, 2006a).

retomada, no entanto, foi marcada pela introdução de limites constitucionais que não existiam nas Constituições anteriores. Dentre estes limites, estabeleceu-se que serão aprovadas apenas as emendas que sejam compatíveis com o PPA e a LDO, ou que estivessem relacionadas ao texto da lei e a erros e omissões de receita da proposta do Executivo. Para isso, o Congresso Nacional precisa indicar a origem dos recursos, não podendo anular despesas para pessoal e encargos, serviços da dívida pública e transferências constitucionais para estados, municípios e Distrito Federal, bem como outras despesas de caráter obrigatório (ROCHA, 2014).

As emendas parlamentares podem ser propostas de alterações textuais ou de despesas. No caso das despesas, estas podem ser de apropriação, remanejamento ou cancelamento de determinados itens (rubricas). As emendas de apropriação são aquelas que propõem acréscimos de dotação em programação existente no PLOA ou inclusão de nova programação, por meio de recursos provenientes da anulação de dotações da Reserva de Recursos e de outras definidas no parecer preliminar da CMPOF. As emendas de remanejamento são aquelas que propõem acréscimos de dotação em programação existente no PLOA ou inclusão de nova programação, por meio de recursos advindos da anulação de dotações constantes do PLOA, exceto as da Reserva de Contingência³⁰. Já as emendas de cancelamento se referem à redução de dotações constantes do PLOA (CONGRESSO NACIONAL, 2006a).

São quatro os tipos de emendas feitas ao PLOA: individual, de bancada, de comissão e da relatoria. As emendas individuais são aquelas de autoria de cada senador ou deputado e a partir de 2006, estas passaram do limite de 20 para 25 emendas. As de bancada são emendas coletivas de autoria das bancadas estaduais ou regionais. Já as emendas de comissão são aquelas propostas pelas mesas diretoras da Câmara dos Deputados e Senado Federal. Por fim, as emendas de relatoria são aquelas apresentadas pelos parlamentares designados para produzir o parecer geral e setorial sobre o PLOA.

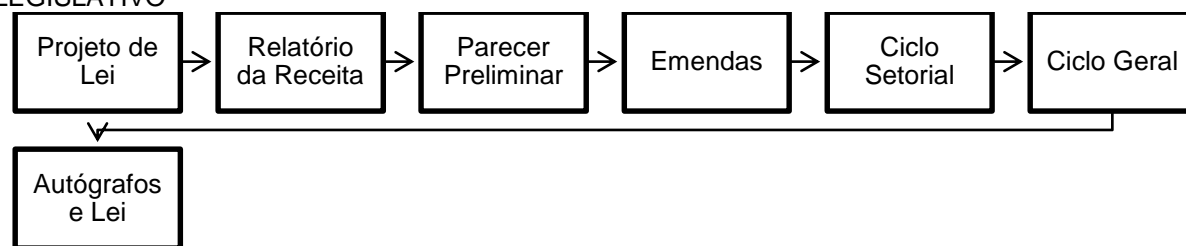
As emendas apresentadas são encaminhadas às suas respectivas áreas temáticas: (1) Infraestrutura; (2) Saúde; (3) Integração Nacional e Meio Ambiente; (4) Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Esporte; (5) Planejamento e Desenvolvimento Urbano; (6) Fazenda, Desenvolvimento e Turismo; (7) Justiça e

³⁰ De acordo com o Decreto Lei n°. 1.763, o orçamento anual conterá sob denominação “Reserva de Contingência” dotação global não designada a qualquer órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, e destinada à abertura de créditos adicionais (BRASIL, 1980).

Defesa; (8) Poderes do Estado e Representação; (9) Agricultura e Desenvolvimento Agrário; e (10) Trabalho, Previdência e Assistência Social. Em cada área temática é designado um relator setorial, que deverá avaliar o PLOA, as emendas apresentadas e elaborar um Relatório Setorial com as suas conclusões e pareceres.

Estes Relatórios Setoriais são compilados pelo relator geral em um único documento – Relatório Geral – e votados na CMPOF. Aprovado pelo plenário da CMPOF, o Relatório Geral é votado no Congresso Nacional, e após sua aprovação o documento passa a ser denominado de “autógrafo” e é remetido ao presidente da República para a sua sanção como lei com ou sem vetos. O PLOA deverá ser votado e aprovado até o fim de cada Sessão Legislativa, que se encerra anualmente no dia 22 de dezembro. Se isto não ocorrer, a liberação de recursos do orçamento deve seguir as regras temporárias definidas na LDO.

FIGURA 2 - TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL NO PODER LEGISLATIVO



FONTE: Chaves (2009).

Vale ressaltar que o orçamento público brasileiro é um documento por meio do qual o Poder Legislativo prevê e autoriza o Poder Executivo a arrecadar receitas e a efetuar despesas (BALEEIRO, 2012). Ou seja, a LOA trata de uma **previsão** de receitas e **fixação** de despesas. A previsão de receitas se refere a uma estimativa de arrecadação de recursos que pode ou não ocorrer. Estes recursos são arrecadados, principalmente, a partir da cobrança de tributos, sejam eles taxas, contribuições e impostos. A despesa, ao contrário da receita, é fixada, isto é, estabelece-se um limite daquilo que se está autorizado a gastar.

Tendo em vista que o presente trabalho versa sobre a programação orçamentária das políticas públicas para o esporte e lazer, trataremos a seguir apenas da organização das despesas no orçamento público. Antes, no entanto, faz-se importante tratar de algumas particularidades das receitas e despesas que compõem o Orçamento Geral da União (OGU).

Conforme destacado anteriormente, o OGU é composto pelos orçamentos Fiscal (OF), da Seguridade Social (OSS) e das Empresas Estatais. Em 2002, por exemplo, a LOA estimou receitas e fixou despesas no valor de R\$ 671,7 bilhões, dentre os quais, R\$ 21,3 bilhões se referiam ao Orçamento do Investimento das Empresas Estatais. Tendo em vista que este não é financiado, senão por receitas fiscais, o montante do OGU se reduz para R\$ 650,4 bilhões. Deste total, R\$ 220,5 bilhões estavam previstos para refinanciamento da dívida pública, restando R\$ 429,9 bilhões fixados para os demais gastos dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (REZENDE; CUNHA, 2002).

FIGURA 3 - DISCRIMINAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DE 2002 (VALORES EM R\$ BILHÕES)

Discriminação	Lei nº 10.407	
	Receitas	Despesas
1. Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	650,4	650,4
Orçamento Fiscal	500,6	483,1
Orçamento da Seguridade Social	149,8	167,3
2. Refinanciamento da dívida pública federal	220,5	220,5
Orçamento Fiscal	220,5	220,2
Orçamento da Seguridade Social	0,0	0,3
3. Orçamento Fiscal e da Seguridade líquido do refinanciamento (1 – 2)	429,9	429,9
Orçamento Fiscal	280,1	262,9
Orçamento da Seguridade Social	149,8	167,0
4. Orçamento do Investimento das Empresas Estatais	21,3	21,3
5. Orçamento Geral da União (1 + 4)	671,7	671,7

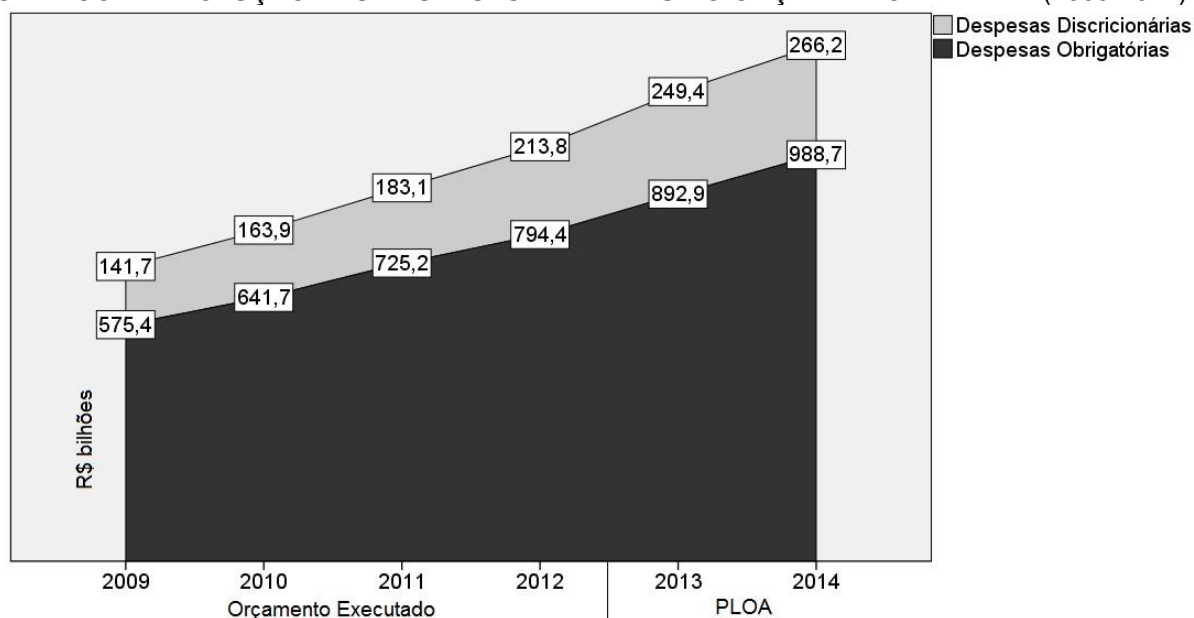
FONTE: Rezende e Cunha (2002).

Além dos recursos previstos para refinanciamento da dívida pública, grande parte dos recursos dos orçamentos Fiscal (OF) e da Seguridade Social (OSS) é designado para o pagamento de despesas obrigatórias. Isto é, são despesas com finalidades específicas que foram previamente determinadas com base em uma disposição constitucional ou legal as quais o governo tem a obrigação de pagar. Nestas despesas, cabe pouca margem ao Poder Executivo e Legislativo para alterar a sua destinação e/ou seu montante. São elas, por exemplo, benefícios previdenciários e assistenciais, despesas de pessoal, transferências constitucionais a Estados e Municípios (REZENDE; CUNHA, 2002).

Diante destas particularidades, ainda que o orçamento público seja considerado como autorizativo, a sua maior parte é de natureza obrigatória (LIMA, 2003). Conforme destacam Rezende e Cunha (2002), o espaço disponível para fazer escolhas que possam implicar em uma redefinição de prioridades encontra-se reduzido, e é sobre esta porção, composta pelas despesas discricionárias, que o Poder Executivo e Legislativo podem de fato deliberar.

As despesas discricionárias, conforme o gráfico abaixo (GRÁFICO 1), correspondem a aproximadamente 10% do total das despesas do orçamento público. É neste conjunto de despesas que se encontram aquelas voltadas para o esporte e o lazer.

GRÁFICO 1 - EVOLUÇÃO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS DO ORÇAMENTO FEDERAL (2009-2014)



FONTE: Brasil (2013).
Elaboração própria.

Diante do baixo montante de recursos destinados às despesas discricionárias e das restrições constitucionais e regras introduzidas pelas leis orçamentárias³¹, Cambraia (2011, p. 11) afirma que “a quantia que Congresso Nacional dispõe para modificar a programação do governo é insignificante frente ao montante do orçamento da União”. Esta ideia é confirmada por diversos autores, os quais afirmam que, diante dos limites impostos à realocação de recursos por parte do Poder Legislativo, não há

³¹ Neste caso, especialmente pela LDO e parecer preliminar, uma vez que estes instrumentos determinam os parâmetros para a realocação de recursos do PLOA (BEZERRA, 1999).

uma mudança significativa no PLOA encaminhado pelo Poder Executivo (BEZERRA, 1999; PEREIRA; MUELLER, 2002; CAMBRAIA, 2011; COTA JÚNIOR *et al.*, 2015).

As despesas que tratam das políticas públicas para o esporte e lazer encontram-se no orçamento Fiscal (OF) e da Seguridade Social (OSS) organizadas em programas de trabalhos. A inserção de programas como elementos estruturantes do planejamento e orçamento público começou a ocorrer no país na década de 1960 por meio da Lei 4.320/1964 e do Decreto-Lei n.º 200/1967. Em 1988, com o advento da Constituição Federal, este modelo de planejamento, denominado de orçamento-programa³², foi constitucionalizado.

O programa atua como um meio de integração entre o plano de governo e o orçamento e corresponde a um conjunto de ações que converge para a efetivação de um objetivo comum preestabelecido no plano de governo, suprimindo um problema ou atendendo uma determinada demanda da sociedade (BRASIL, 2010). Por exemplo, o programa “Esporte e Lazer na Cidade” no PPA 2004-2007 teve por objetivo “promover o acesso ao esporte recreativo e ao lazer”. Para isso, este programa congregou inúmeras ações como, por exemplo, “Implantação de Centros de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e de Lazer – Rede CEDES” e “Implantação de Núcleos de Esporte Recreativo e de Lazer”.

As ações podem ser classificadas em: “atividade”, “projeto” e “operação especial”. A “atividade” envolve um conjunto de operações que acontece de modo contínuo e permanente com o objetivo de promover a manutenção de uma ação governamental (BRASIL, 2012b). Por exemplo, a ação “Funcionamento de Centros de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e de Lazer – Rede CEDES” do programa “Esporte e Lazer da Cidade” é classificada como uma atividade no PPA 2004-2007. O “projeto” é uma ação que engloba um conjunto de operações limitadas no tempo e que visa a expansão ou o aperfeiçoamento de uma determinada ação governamental (BRASIL, 2012b). Um exemplo de projeto do programa “Esporte e Lazer da Cidade” no PPA 2004-2007 é a ação “Implantação de Centros de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e de Lazer – Rede CEDES”. Já a “operação especial” envolve despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações

³² O orçamento-programa pode ser compreendido como um plano de trabalho que identifica os programas, projetos e atividades, bem como os objetivos e metas a serem alcançados, os custos relacionados, e as medidas de desempenho (GIACOMONI, 2000).

governamentais como, por exemplo, pagamento de aposentadorias e pensões e Reserva de Contingência (BRASIL, 2012b).

Tanto os programas quanto as suas ações devem apresentar uma série de informações qualitativas e quantitativas em seu planejamento³³. As informações quantitativas dos programas envolvem programações físicas e financeiras, sendo que as programações físicas são relativas às metas que se pretendem alcançar e as financeiras envolvem informações sobre o que se deseja adquirir e com quais recursos. Por exemplo, a ação “Implantação de Centros Científicos e Tecnológicos para o Esporte” do programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” no PPA 2004-2007 tinha como programação financeira R\$ 21,2 milhões. Já a programação física envolvia a implantação de 10 centros científicos e tecnológicos (BRASIL, 2003f).

As informações qualitativas dos programas envolvem questões do ponto de vista operacional como, por exemplo, o que será feito (objetivo), como será feito (ação) e para que é feito (finalidade). Estas informações encontram-se no quadro abaixo:

QUADRO 1 - PROGRAMAÇÃO QUALITATIVA DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA

Blocos da estrutura	Item da estrutura	Pergunta a ser respondida
Classificação por Esfera	Esfera Orçamentária	Em qual Orçamento?
Classificação Institucional	Órgão Unidade Orçamentária	Quem faz?
Classificação Funcional	Função Subfunção	Em que área de despesa a ação governamental será realizada?
Estrutura Programática	Programa	Qual o tema da Política Pública?
Informações Principais do Programa	Objetivo	O que será feito?
	Iniciativa	O que será entregue?
	Ação	Como fazer?
Informações Principais da Ação	Descrição	O que é feito? Para que é feito?
	Forma de Implementação	Como é feito?
	Produto	Qual o resultado?
	Unidade de Medida	Como mensurar?
	Subtítulo	Onde é feito?
		Onde está o beneficiário do gasto?

FONTE: Brasil (2012b).

A fim de exemplificar as informações qualitativas e quantitativas presentes no planejamento orçamentário dos programas, tomamos como exemplo uma das ações

³³ Várias destas informações estão disponibilizadas no site do cadastro de ações do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão: <http://sidornet.planejamento.gov.br/docs/cadacao/>.

que integrou um dos programas da função “Desporto e Lazer” – “Segundo Tempo” - e elaboramos o quadro abaixo:

QUADRO 2 - PROGRAMAÇÃO QUANTITATIVA E QUALITATIVA DO PROGRAMA "SEGUNDO TEMPO" NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DE 2004

LOA 2004	
Esfera Orçamentária:	Orçamento Fiscal
Órgão:	51000 - Ministério do Esporte
Unidade orçamentária:	51101 - Ministério do Esporte
Função:	27 - Desporto e Lazer
Subfunção:	812 - Desporto Comunitário
Programa:	8028 - Segundo Tempo
Objetivo:	Democratizar o acesso e estimular a prática esportiva dos alunos da educação básica e superior.
Ação:	Funcionamento de Núcleos de Esporte Educacional
Descrição:	Manter em funcionamento núcleos de esporte, viabilizando as ações de capacitação de recursos humanos, aquisição de materiais esportivos, didáticos e administrativos, estudos e pesquisas, bem como a concessão de bolsas a monitores/estagiários que permitam um trabalho contínuo e de qualidade.
Forma de implementação:	Direta e Descentralizada (De acordo com a programação orçamentária, liberar os recursos financeiros por meio de convênios com entidades governamentais e não-governamentais).
Produto:	Aluno beneficiado
Unidade de medida:	Unidade
Meta física:	126.000 alunos beneficiados
Meta financeira:	R\$ 31.045.760,00
Subtítulo:	Nacional

FONTE: Brasil (2013d).

Elaboração própria.

Dentre as diversas informações que integram o planejamento orçamentário, destacamos duas que serão abordadas na apresentação e discussão dos dados: (1) localização física; e (2) forma de implementação. A localização física é uma informação que integra o subtítulo da ação e que leva em consideração a localização dos respectivos beneficiados. Ela evidencia a focalização da ação governamental e permite um maior controle governamental e social sobre a implementação das políticas públicas (BRASIL, 2012b). Vale destacar que, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que, os orçamentos juntamente com o PPA terão como uma de suas funções a de reduzir desigualdades regionais de acordo com o critério populacional (BRASIL, 1988). Deste modo, a apreensão desta informação é essencial a fim de

verificar a distribuição proporcional ou não dos recursos à população das diferentes as regiões do país.

Na programação orçamentária, todas as ações devem, portanto, possuir uma localização física que poderá ser classificada como: 1) nacional, relativo às ações de abrangência nacional; 2) internacional, relativo aos gastos realizados no exterior; 3) regional, referente às ações realizadas nas regiões Norte, Nordeste, Centro-oeste, Sudeste e Sul; 4) estadual; 5) municipal; ou 6) por algum outro critério específico. Uma despesa não poderá ser classificada em mais de uma localidade (BRASIL, 2012b). Por exemplo, no caso do quadro acima (QUADRO 2), a ação foi classificada como “nacional”.

Em relação às formas de implementação, estas indicam a maneira como os recursos serão aplicados pelos órgãos/entidades, se de modo direto ou descentralizado, indicando a primazia, ou não, da responsabilidade do Estado na implementação de uma determinada política pública. Estas informações encontram-se no campo “modalidade de aplicação”³⁴ e as formas de implementação direta e descentralizadas estão sumarizados no quadro abaixo (QUADRO 3):

QUADRO 3 - MODALIDADES DE APLICAÇÃO

CÓDIGO	MODALIDADES DE APLICAÇÃO
20	Transferências à União
22	Execução Orçamentária Delegada à União
30	Transferências a Estados e ao Distrito Federal
31	Transferências a Estados e ao Distrito Federal – Fundo a Fundo
32	Execução Orçamentária Delegada a Estados e ao Distrito Federal
40	Transferências a Municípios
41	Transferências a Municípios – Fundo a Fundo
42	Execução Orçamentária Delegada a Municípios
50	Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos
60	Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos
70	Transferências a Instituições Multigovernamentais
71	Transferências a Consórcios Públicos
72	Execução Orçamentária Delegada a Consórcios Públicos
80	Transferências ao Exterior
90	Aplicações Diretas
91	Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal (OF) e da Seguridade Social (OSS)
99	A Definir

FONTE: Brasil (2012b).

Elaboração própria.

³⁴ A descrição de cada modalidade de aplicação encontra-se no Apêndice A.

Tomando como exemplo a ação “Funcionamento de Núcleos de Esporte Educacional” do quadro 2, a implementação da mesma se daria de maneira direta e descentralizada. Estes recursos seriam aplicados via “30 – Transferências a estados e ao Distrito Federal”, “40 – Transferência a municípios”, “50 – Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos”, e “90 – Aplicações diretas” (SENADO FEDERAL, 2013).

Levando-se em consideração os processos político-administrativos da elaboração do orçamento público descritos acima, abordaremos a seguir o processo de elaboração dos orçamentos anuais das políticas para o esporte e lazer pelo governo federal no período de 2004 a 2011.

3.2 ORÇAMENTO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ESPORTE E LAZER (2004-2011)

O planejamento orçamentário das políticas públicas federais para o esporte e lazer no período de 2004 a 2011 abrangeu dez programas governamentais. A implementação destes, no entanto, variou no decorrer dos planos de governos analisados.

No plano governamental “Brasil de Todos: participação e inclusão (2004-2007)” a proposta orçamentária para a área abarcou sete programas finalísticos³⁵ - (1) “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, (2) “Esportes de Criação Nacional e de Identidade Cultural”, (3) “Esporte e Lazer na Cidade”, (4) “Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas”, (5) “Inserção pela Produtividade de Material Esportivo”, (6) “Rumo ao Pan 2007” e (7) “Segundo Tempo” -; um programa de gestão de políticas públicas³⁶ - “Gestão das Políticas de Esporte e de Lazer” -; e um programa de apoio administrativo³⁷ - “Apoio Administrativo”. Neste PPA, a área contava com uma previsão orçamentária de R\$ 1,1 bilhões³⁸. O programa “Esporte e Lazer na

³⁵ Programas finalísticos são aqueles que correspondente a bens e serviços ofertados à sociedade e cujos resultados são passíveis de serem mensurados (BRASIL, 2011b).

³⁶ Programas de gestão de políticas públicas são aqueles destinados ao planejamento, formulação e avaliação de políticas setoriais, resultando em bens ou serviços ofertados ao próprio Estado (BRASIL, 2011b).

³⁷ Programas de apoio administrativo são aqueles que contemplam as despesas de natureza tipicamente administrativa (BRASIL, 2004b).

³⁸ A previsão orçamentária para a área não leva em consideração o planejamento orçamentário dos programas “Apoio Administrativo” e “Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas”,

Cidade” figurava como o programa com maior previsão orçamentária da área (35%), seguido do “Rumo ao Pan 2007” (23,2%), “Segundo Tempo” (20,1%) e “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” (15,3%).

Vale observar que, no decorrer da implementação deste PPA, mais especificamente a partir de 2005, o programa “Esportes de Criação Nacional e de Identidade Cultural” deixou de constar no planejamento governamental e orçamentário e o programa “Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas” que, inicialmente não constava no PPA 2004-2007 como integrante da função “Desporto e Lazer”, passou a integrar a área em decorrência da realização dos Jogos dos Povos Indígenas. Inicialmente, este programa foi designado como uma ação multisetorial que envolveria o Ministério da Educação, Ministério da Justiça, Ministério da Saúde e Ministério do Desenvolvimento Agrário. A partir de 2005, este programa foi vinculado ao ME, mais especificamente, à SNDEL e passou a compor a função “Desporto e Lazer”.

No plano governamental subsequente, “Plano Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade (2008-2011)”, vários dos programas propostos pelo PPA anterior se mantiveram e alguns ajustes foram efetuados. Além de mudanças na denominação, alguns programas apresentaram alterações nos seus objetivos, público-alvo e indicadores. Dois deles – “Proteção e Promoção dos Povos Indígenas” e “Gestão das Políticas de Esporte e de Lazer” - também trocaram a Secretaria ao qual estavam vinculados. Neste PPA, a proposta orçamentária para a área contemplou cinco programas finalísticos – (1) “Brasil no Esporte de Alto Rendimento – Brasil Campeão”, (2) “Esporte e Lazer da Cidade”, (3) “Proteção e Promoção dos Povos Indígenas”, (4) “Inclusão Social pelo Esporte” e (5) “Vivência e Iniciação Esportiva Educacional – Segundo Tempo” -; um programa de gestão de políticas públicas - “Gestão das Políticas de Esporte e de Lazer” -; e um programa de apoio administrativo - “Apoio Administrativo”. Nos anos de 2010 e 2011, a função “Desporto e Lazer” contou ainda com o programa “Operações especiais: outros encargos especiais”. Neste PPA, a função “Desporto e Lazer” contou com uma previsão orçamentária de R\$ 1,8 bilhões³⁹, o que representou um crescimento de 65,7% do

pois, por se tratarem de programas multisetoriais, não foi possível identificar o valor previsto para estes na área do esporte e lazer.

³⁹ A previsão orçamentária para a área não leva em consideração o planejamento orçamentário dos programas “Apoio Administrativo”, “Operações Especiais: outros encargos especiais” e “Proteção e

valor previsto no PPA 2004-2011. O programa “Vivência e Iniciação Esportiva Educacional – Segundo Tempo” passou a contar com a maior previsão orçamentária da área (39,0%), seguido do “Esporte e Lazer da Cidade” (29,9%), “Brasil no Esporte de Alto Rendimento – Brasil Campeão” (23,4%), e “Inclusão Social pelo Esporte” (5,1%).

Os programas finalísticos e de gestão de políticas públicas propostos para a área do esporte e lazer no período de 2004 a 2011 encontram-se sumarizados no quadro abaixo:

QUADRO 4 - PROGRAMAS FINALÍSTICOS E DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA FUNÇÃO “DESPORTO E LAZER” DE 2004 A 2011

	PPA 2004-2007	PPA 2008-2011
Programa	Brasil no Esporte de Alto Rendimento	Brasil no Esporte de Alto Rendimento - Brasil Campeão
Unidade responsável	SNEAR	SNEAR
Objetivo	Melhorar o desempenho do atleta de rendimento brasileiro em competições nacionais e internacionais e promover a imagem do País no exterior	Democratizar o acesso ao esporte de alto rendimento, com o objetivo de diminuir as disparidades de resultados entre as modalidades esportivas e melhorar o desempenho do atleta de rendimento brasileiro
Público-alvo	Atletas das diversas modalidades desportivas de alto rendimento	Atletas das modalidades esportivas de alto rendimento
Indicadores	Resultado geral no quadro de medalhas dos Jogos Pan e Parapan-Americanos, Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, Jogos Sulamericanos	Taxa de acesso ao esporte de alto rendimento e de ranqueamento esportivo mundial
R\$ Previsto	171.486.724,00	436.062.744,00
Programa	Esporte e Lazer na Cidade	Esporte e Lazer da Cidade
Unidade responsável	SNDEL	SNDEL
Objetivo	Promover o acesso ao esporte recreativo e ao lazer	Ampliar, democratizar e universalizar o acesso à prática e ao conhecimento do esporte recreativo e de lazer, integrados às demais políticas públicas, favorecendo o desenvolvimento humano e a inclusão social
Público-alvo	Sociedade	Famílias com renda de até ½ salário mínimo per capta e sem rendimento
Indicadores	Taxa de cobertura da população em situação de vulnerabilidade social com esporte recreativo e de lazer	Taxa de atendimento da demanda por esporte recreativo e de lazer às pessoas em situação de vulnerabilidade social

Promoção dos Povos Indígenas”. Por se tratarem de programas multisetoriais, os valores previstos para estes na área do esporte e lazer não estavam especificados.

R\$ Previsto	392.677.045,00	556.848.938,00
Programa	Segundo Tempo	Vivência e Iniciação Esportiva Educacional - Segundo Tempo
Unidade responsável	SNEE	SNEE
Objetivo	Democratizar o acesso e estimular a prática esportiva dos alunos da educação básica e superior	Democratizar o acesso ao esporte educacional de qualidade, como forma de inclusão social, ocupando o tempo ocioso de crianças, adolescentes e jovens
Público-alvo	Estudantes do ensino fundamental, médio e superior	Crianças, adolescentes e jovens que participam ou não do sistema de ensino regular, prioritariamente os que se encontram em situação de vulnerabilidade social
Indicadores	Taxa de atendimento a alunos de instituições públicas de ensino fundamental, médio e superior com práticas esportivas	Taxa de atendimento do Segundo Tempo a crianças, adolescentes e jovens, a municípios brasileiros e a municípios com mais de 50 mil habitantes e regiões metropolitanas
R\$ Previsto	226.222.908,00	725.789.403,00
Programa	Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas	Proteção e Promoção dos Povos Indígenas
Unidade responsável	SNEE	SNDEL
Objetivo	Realização dos Jogos dos Povos Indígenas	Realização dos Jogos dos Povos Indígenas
Público-alvo	Sociedade indígena	Povos indígenas
Indicadores	Evento realizado	Evento realizado
R\$ Previsto ⁴⁰	-	-
Programa	Inserção Social pela Produção de Material Esportivo	Inclusão Social pelo Esporte
Unidade responsável	Secretaria Executiva	Secretaria Executiva
Objetivo	Contribuir para a inserção social por meio da fabricação de material esportivo por detentos, adolescentes em conflito com a lei e por populações em situação de vulnerabilidade social	Contribuir para a inserção social por meio da fabricação de material esportivo por detentos, adolescentes em conflito com a lei e por populações em situação de vulnerabilidade social
Público-alvo	Detentos cumprindo pena no sistema penitenciário, adolescentes e jovens em conflito com a lei e populações em situação de vulnerabilidade social	Detentos cumprindo pena no sistema penitenciário, adolescentes e jovens em conflito com a lei e populações em situação de vulnerabilidade social
Indicadores	(em definição)	Taxa média de redução na reincidência de presos
R\$ Previsto	58.186.368,00	95.292.903,00
Programa	Gestão das Políticas de Esporte e de Lazer	Gestão das Políticas de Esporte e de Lazer
Unidade responsável	SNDEL	Secretaria Executiva
Objetivo	Coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a	Coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e

⁴⁰ Por se tratar de um programa multisetorial, não estavam especificados os valores previstos para a área do esporte e lazer dos programas “Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas” no PPA 2004-2007 e “Proteção e Promoção dos Povos Indígenas” no PPA 2008-2011.

	avaliação e controle dos programas na área do esporte	controle dos programas na área do esporte
Público-alvo	Governo	Governo
Indicadores	-	-
R\$ Previsto	10.141.032,00	46.924.081,00
Programa	Rumo ao Pan 2007	
Unidade responsável	SNEAR	
Objetivo	Realizar os Jogos Pan-Americanos de 2007 na cidade do Rio de Janeiro	
Público-alvo	Sociedade	
Indicadores	(em definição)	
R\$ Previsto	260.051.242,00	
Programa	Esportes de Criação Nacional e de Identidade Cultural	
Unidade responsável	SNEE	
Objetivo	Incentivar a prática das modalidades esportivas de criação nacional e de identidade cultural, possibilitando a difusão e o conhecimento da sua história.	
Público-alvo	Praticantes de modalidades esportivas de criação nacional e de identidade cultural	
Indicadores	Número de atletas participantes dos eventos esportivos de criação nacional e de identidade cultural	
R\$ Previsto	4.245.941,00	

FONTE: Brasil (2003f; 2007f).

Elaboração própria.

O programa “Apoio Administrativo”, implementado de 2004 a 2011 pela Secretaria Executiva, se caracterizava como um programa padronizado na esfera federal que integrava as despesas de natureza administrativa. Estas despesas eram relacionadas à gestão de suas unidades administrativas e de seus programas bem como relacionadas a assistência médica, odontológica, de alimentação e de transporte de servidores e empregados, e assistência pré-escolar de seus dependentes. Já o programa “Operações Especiais: outros encargos especiais”, implementado em 2010 e 2011 pela Secretaria Executiva, tinha por objetivo capitalizar a Empresa Brasileira de Legado Esportivo S.A. – Brasil 2016, a fim de promover a elaboração de estudos e projetos bem como execução e monitoramento de obras e serviços na Carteira de Projetos Olímpicos da Autoridade Pública Olímpica (APO).

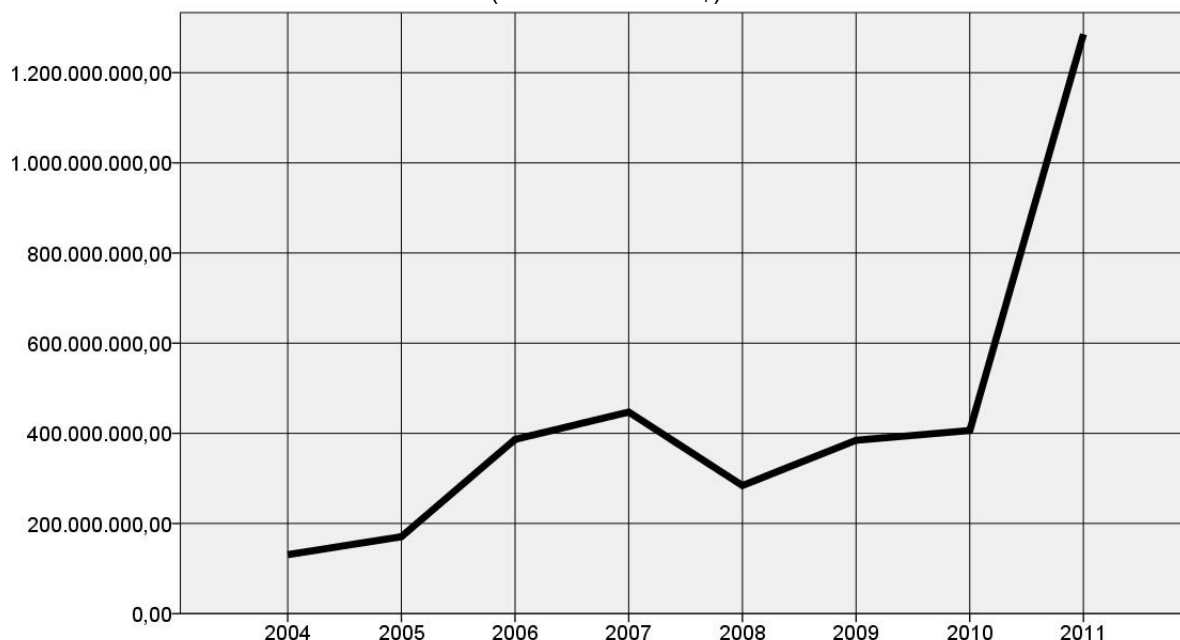
A partir dos programas e previsões orçamentárias para a área propostos pelos planos de governo no período de 2004 a 2011, o “Segundo Tempo” totalizou a maior previsão orçamentária da área: R\$ 952 milhões (31,9%). A prioridade orçamentária dada a este programa pelos planos de governo corrobora com a noção de que o “Segundo Tempo” era considerado pelo ME como a iniciativa mais importante deste órgão (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2006; ATHAYDE, 2009; STAREPRAVO, 2011; STAREPRAVO; MARCHI JÚNIOR, 2013). Na sequência, a previsão orçamentária dos planos governamentais contemplou os programas “Esporte e Lazer da Cidade”, R\$ 949,5 milhões (31,8%), “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, R\$ 607,5 milhões (20,4%), “Rumo ao Pan 2007”, R\$ 260 milhões (8,7%), “Inclusão Social pelo Esporte”, R\$ 153 milhões (5,1%), “Gestão das Políticas de Esporte e de Lazer”, R\$ 57 milhões (1,9%), e “Esportes de Criação Nacional e de Identidade Cultural”, R\$ 4,2 milhões (0,1%).

Tendo em vista os programas, objetivos e orçamentos indicados pelos planos de governo para o período, o ciclo orçamentário seguiu com a elaboração da proposta orçamentária anual para a área pelo Poder Executivo por meio do PLOA. No período de 2004 a 2011, o Poder Executivo destinou R\$ 3,5 bilhões para a função “Desporto e Lazer” por meio do PLOA. O montante destinado para a área pelo PLOA no último ano analisado (2011) foi 882,7% maior que o montante do primeiro ano analisado (2004). Entretanto, no período de 2004 a 2011, a proposta orçamentária elaborada pelo Poder Executivo não apresentou um padrão de crescimento contínuo de recursos para a área. Os valores cresceram no decorrer dos planos de governo, mas no período de transição de um plano de governo para o outro houve um decréscimo dos recursos destinados para a área pelo PLOA. De 2007 para 2008, os valores do PLOA para a área decresceram 36,7%. Esta queda esteve diretamente relacionada com a retirada do “Rumo ao Pan 2007” do planejamento orçamentário da área. No PPA 2004-2007, este programa foi responsável por 54,8% dos recursos do PLOA.

Além do declínio de 2008, o processo de elaboração da proposta orçamentária para a área foi marcado por um crescimento expressivo dos recursos em 2011. Os valores do PLOA em 2011 apontaram para um crescimento de 216,4% dos valores do PLOA em 2010. Este crescimento esteve diretamente ligado ao crescimento de recursos destinados ao “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”. Dos R\$ 879 milhões de recursos adicionais designados pelo Poder Executivo para a

proposta orçamentária para a área em 2011, R\$ 774 milhões, aproximadamente 88,2%, foi proveniente de incrementos no “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”.

GRÁFICO 2 – DOTAÇÕES DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DA FUNÇÃO “DESPORTO E LAZER” DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$)



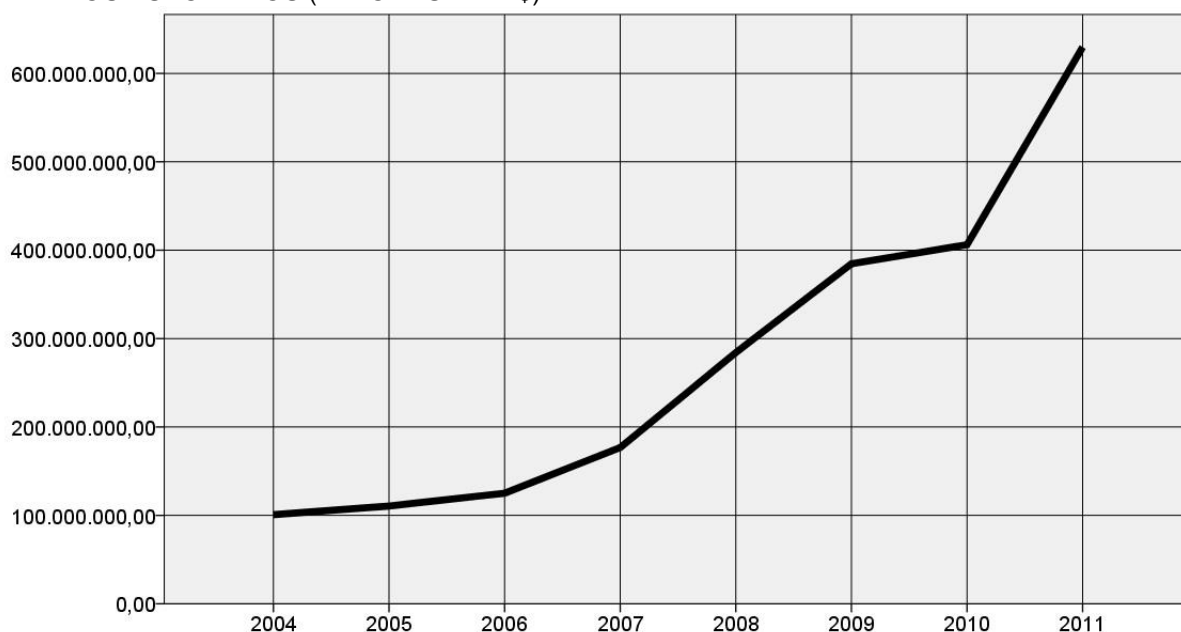
FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

O expressivo incremento em 2011 a partir do programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” esteve, em sua grande parte, ligado a inclusão de quatro ações⁴¹ voltadas para a realização da Copa do Mundo da FIFA em 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos em 2016. Estas ações, que não estavam previstas inicialmente no PPA 2008-2011, totalizaram 51% (R\$ 655,6 milhões) dos recursos no PLOA de 2011 para a função “Desporto e Lazer”. Sendo assim, podemos inferir que, a realização dos Jogos Pan e Parapan-Americanos em 2007, a Copa do Mundo da FIFA em 2014 e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos em 2016 impactou significativamente a elaboração da proposta orçamentária para a área, promovendo expressivos crescimentos nas dotações orçamentárias designadas pelo Poder Executivo ao ME.

⁴¹ As quatro ações foram: “128X - Apoio a implantação de infraestrutura para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016”, “20D8 - Preparação e organização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016”, “20DB - Apoio à realização da Copa do Mundo FIFA 2014”, e “20EE - Gestão e administração da Autoridade Pública Olímpica – APO”.

Contudo, se tomarmos como exemplo os Jogos Pan e Parapan-Americanos de 2007, podemos inferir que o crescimento orçamentário em decorrência dos grandes eventos esportivos tende a não se manter e/ou se diluir entre os demais programas da área após a realização dos mesmos. Também podemos inferir que os investimentos pontuais em grandes eventos esportivos não estavam vinculados a cortes orçamentários nas demais atividades da função “Desporto e Lazer”. Isto porque, ao excluirmos as ações dos Jogos Pan e Parapan-Americanos em 2007, a Copa do Mundo da FIFA em 2014 e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos em 2016, a função “Desporto e Lazer” de 2004 a 2011 apresentou uma tendência de crescimento em todos os anos do período no PLOA.

GRÁFICO 3 - DOTAÇÕES DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DA FUNÇÃO “DESPORTO E LAZER” DE 2004 A 2011 EXCLUINDO-SE AS DOTAÇÕES PARA GRANDES EVENTOS ESPORTIVOS (VALORES EM R\$)

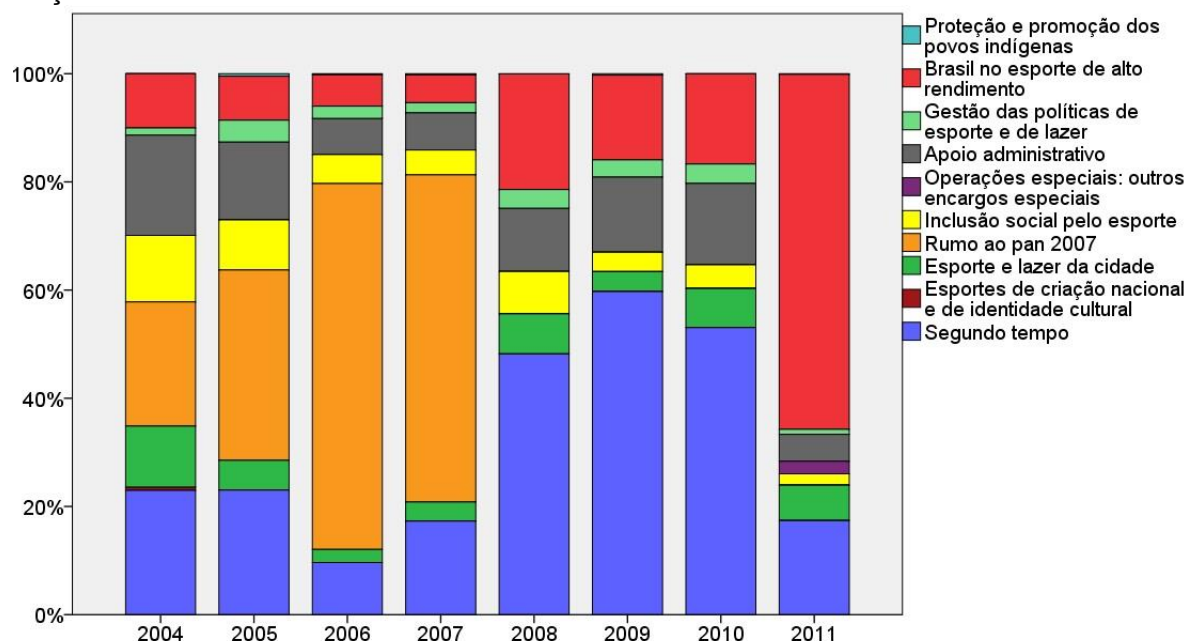


FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

Além de impactar no montante de recursos do PLOA designados para a função “Desporto e Lazer”, o financiamento de grandes eventos esportivos impactou na designação do programa prioritário no período. Isto porque, embora o “Segundo Tempo” tenha totalizado a maior previsão orçamentária nos planos de governo, os expressivos investimentos nos eventos esportivos impulsionaram as propostas orçamentárias dos programas “Rumo ao Pan 2007” e “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”.

As políticas de esporte e lazer do período de 2004-2011 foram marcadas, portanto, por três enfoques propostos pelo Poder Executivo. O primeiro enfoque foi relativo aos anos de 2005, 2006 e 2007, no qual o programa “Rumo ao Pan 2007” totalizou 35,2%, 67,6% e 60,5% dos recursos no PLOA para a área. O segundo enfoque foi relativo aos anos de 2008, 2009 e 2010, no qual o programa “Segundo Tempo” figurou como prioritário na área, somando, respectivamente, 48,2%, 59,7% e 53,1% dos recursos do PLOA para a área. O terceiro enfoque foi relativo ao ano de 2011, no qual a prioridade se voltou para o programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, com 65,6% dos recursos no PLOA da área. O programa “Esporte e Lazer da Cidade”, voltado para a garantia do direito ao esporte de participação, não foi priorizado em nenhum dos anos nesta etapa do processo orçamentário, e em 2006, somou apenas 2,4% dos recursos no PLOA.

GRÁFICO 4 – DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DA FUNÇÃO “DESPORTO E LAZER” DE 2004 A 2011



FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

Ao final do período, o programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” totalizou 31,6% dos recursos na área, seguido do “Segundo Tempo” (28,3%), “Rumo ao Pan” (17,8%) e “Apoio Administrativo” (9,1%). O programa “Esporte e Lazer da Cidade” somou apenas 5,7% dos recursos do PLOA no período (TABELA 1).

TABELA 1 - DOTAÇÕES DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

Programa	PLOA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Brasil no Esporte de Alto Rendimento	R\$	13,11	13,86	22,36	23,00	60,78	60,31	67,74	843,43	1104,58
	%	10,0	8,1	5,8	5,1	21,4	15,7	16,7	65,6	31,6
Segundo tempo	R\$	30,05	39,29	37,24	77,40	136,98	229,77	215,60	223,58	989,91
	%	23,0	23,0	9,6	17,3	48,2	59,7	53,1	17,4	28,3
Rumo ao Pan 2007	R\$	30,00	60,00	261,50	270,50	-	-	-	-	622,00
	%	22,9	35,2	67,6	60,5	-	-	-	-	17,8
Apoyo administrativo	R\$	24,24	24,56	25,73	30,66	33,14	53,41	61,18	63,83	316,76
	%	18,5	14,4	6,7	6,9	11,7	13,9	15,1	5,0	9,1
Esporte e Lazer da Cidade	R\$	14,80	9,40	9,39	15,74	21,04	14,13	29,31	84,21	198,02
	%	11,3	5,5	2,4	3,5	7,4	3,7	7,2	6,6	5,7
Inclusão social pelo esporte	R\$	16,11	15,79	20,67	20,55	22,27	13,77	17,77	26,80	153,71
	%	12,3	9,3	5,3	4,6	7,8	3,6	4,4	2,1	4,4
Gestão das políticas de esporte e de lazer	R\$	1,74	6,90	8,90	8,40	9,90	12,27	14,51	12,00	74,62
	%	1,3	4,0	2,3	1,9	3,5	3,2	3,6	0,9	2,1
Operações especiais: outros encargos especiais	R\$	-	-	-	-	-	-	-	30,00	30,00
	%	-	-	-	-	-	-	-	2,33	0,86
Proteção e Promoção dos Povos Indígenas	R\$	-	0,80	0,80	1,00	0,10	1,00	0,10	1,50	5,30
	%	-	0,5	0,2	0,2	0,0	0,3	0,0	0,1	0,2
Esportes de criação nacional e de identidade cultural	R\$	0,75	-	-	-	-	-	-	-	0,75
	%	0,6	-	-	-	-	-	-	-	0,02
Total	R\$	130,80	170,59	386,59	447,25	284,21	384,65	406,20	1.285,36	3495,65

FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

O quadro acima suscita algumas questões. A primeira delas está relacionada com a divergência entre o que foi estabelecido pelos planos governamentais e o que foi estabelecido pelas propostas orçamentárias anuais. Conforme citado anteriormente, tanto os planos de governos quanto a literatura apontavam o “Segundo Tempo” como o programa “carro-chefe” do ME. No entanto, a distribuição de recursos do PLOA na área priorizou os programas “Rumo ao Pan 2007” em 2005, 2006 e 2007 e “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” em 2011. O “Segundo Tempo” ficou não com o primeiro, mas com o segundo maior volume de recursos do PLOA no período (R\$ 989 milhões – 28,3%).

Vale destacar que, ao excluirmos as ações relativas aos Jogos Pan e Parapan-Americanos em 2007, a Copa do Mundo da FIFA em 2014 e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos em 2016, o programa “Segundo Tempo” contaria com a maior previsão orçamentária do PLOA em todos os anos do período analisado. Vale observar também que, entre o valor previsto pelos planos de governo (R\$ 952 milhões) e os recursos orçamentários do PLOA 2004-2011 (R\$ 989 milhões), houve uma variação de apenas +4%. Deste modo, os dados do PLOA não apontam para cortes orçamentários ou “falhas” na previsão orçamentária do “Segundo Tempo”, mas indicam uma subestimação dos recursos previstos pelos planos de governo para os programas relativos ao esporte de rendimento.

Enquanto que nos planos de governo o programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” totalizou R\$ 607 milhões, no PLOA este somou R\$ 1,1 bilhões. Isto correspondeu um incremento de 81,8%. Este programa, que somava o terceiro maior orçamento da área no PPA, passou a totalizar o maior orçamento das propostas anuais: 31,6% dos recursos do PLOA para a área. Já o programa “Rumo ao Pan 2007” totalizou um acréscimo de 139,2% entre o que foi previsto pelo PPA (R\$ 260 milhões) e pelo PLOA (R\$ 622 milhões). Este programa, que totalizava o quarto maior orçamento no PPA 2004-2007, somou o terceiro maior orçamento da área no decorrer de todo o período de 2004-2011: 17,8% dos recursos do PLOA para a função “Desporto e Lazer”. Vale destacar também que, dentre os programas da área, o “Rumo ao Pan 2007” totalizou o maior volume de recursos do PLOA no período de 2004-2007 (54,8%) e o “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” no período de 2008-2011 (29,5%). Sendo assim, se por um lado as propostas orçamentárias para a área não apontavam para um único programa prioritário, por outro lado podemos inferir que

nesta fase do ciclo orçamentário o Poder Executivo priorizou uma determinada manifestação esportiva em detrimento das outras: esporte de alto rendimento.

No sentido inverso aos programas de rendimento, o programa “Esporte e Lazer da Cidade” totalizou um orçamento no PLOA 79,1% menor do que foi previsto pelos planos de governo. Enquanto que nos planos de governo, o programa contava com o segundo maior volume de recursos na área (R\$ 949 milhões - 31,8%), nas propostas orçamentárias do período, o programa ficou em quinto lugar em termos de volume de recursos: R\$ 198 milhões, o que correspondia a apenas 5,7% dos recursos da área.

Outra questão que emergiu dos dados se relaciona com as oscilações orçamentárias dos programas. Tendo em vista que se tratavam de políticas públicas, seria de se esperar que as dotações anuais dos programas fossem mantidas próximas de valores médios e crescentes, de modo a dar continuidade as suas ações e a promover a consolidação dos seus objetivos. No entanto, não foi isto que aconteceu em alguns dos programas da área. Somente os programas “Apoio Administrativo” e “Rumo ao Pan 2007” apresentaram crescimentos nas suas dotações orçamentárias no decorrer de todos os anos em que constavam no planejamento orçamentário. Programas como “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, “Gestão das Políticas de Esporte e de Lazer” e “Segundo Tempo” tiveram uma tendência de crescimento com pequenos decréscimos em alguns dos anos do período. Já os programas “Proteção e Promoção dos Povos Indígenas”, “Inclusão Social pelo Esporte” e “Esporte e Lazer da Cidade” apresentaram decréscimos significativos em alguns anos do período.

Vale destacar que, no período de 2004-2011, apenas o PLOA de 2008 apresentou uma queda nos valores destinados para a função “Desporto e Lazer”. Este decréscimo, no entanto, conforme já relatado, esteve diretamente relacionado com a retirada do programa “Rumo ao Pan 2007” do planejamento orçamentário. Sendo assim, podemos inferir que as oscilações orçamentárias e, conseqüentemente, os cortes financeiros ocorridos em alguns dos programas no período, foram decorrentes de escolhas por parte do Poder Executivo e, mais especificamente, do ME, na distribuição dos recursos orçamentários do PLOA entre os diferentes programas governamentais no período.

Além das oscilações, verificamos que o programa “Esportes de Criação Nacional e de Identidade Cultural” foi retirado do planejamento governamental. Este

programa tinha por objetivo fomentar a prática de modalidades esportivas de criação nacional tais como a capoeira, peteca, futevôlei, bem como difundir o conhecimento da história destas práticas (BRASIL, 2003f). O mesmo foi desenvolvido através do funcionamento de núcleos, implantação de centros de memória e promoção de eventos esportivos, dentre os quais os Jogos dos Povos Indígenas (BRASIL, 2003f).

De acordo com o ME, a exclusão do programa “Esportes de Criação Nacional e de Identidade Cultural” em 2005 foi justificada pelo fato do mesmo não dispor de recursos significativos e abranger apenas “três pequenas ações e com frágeis mecanismos de gestão” (BRASIL, 2005c, p. 915). A fim de assegurar a proteção e o incentivo às manifestações esportivas de criação nacional previstos pela Constituição Federal (BRASIL, 1988), o ME indicou que as atividades relativas às manifestações esportivas e de identidade cultural seriam agregadas às ações dos programas “Segundo Tempo” e “Esporte e Lazer da Cidade”. Além disso, apontou que as atividades relativas aos Jogos dos Povos Indígenas seriam vinculadas ao programa multisetorial “Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas”. Em decorrência deste feito, o programa “Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas”, posteriormente denominado de “Proteção e Promoção dos Povos Indígenas”, passou a integrar a função “Desporto e Lazer” em 2005.

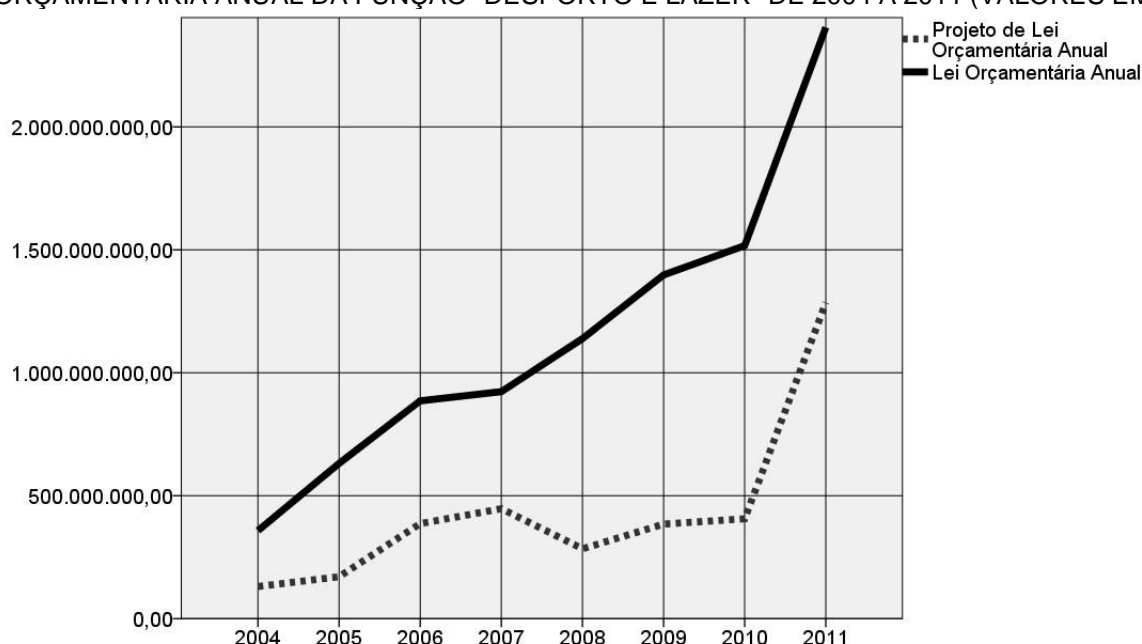
Outro programa excluído no período foi o “Rumo ao Pan 2007”. Visto que o mesmo tinha como finalidade única a realização dos Jogos Pan e Parapan-americanos na cidade do Rio de Janeiro em 2007, a partir de 2008, o mesmo foi excluído da função “Desporto e Lazer”.

Após a elaboração do PLOA pelo Poder Executivo, o processo orçamentário segue com o encaminhamento do PLOA ao Poder Legislativo para ser apreciado e votado. Feito isso, o PLOA retorna ao Poder Executivo para ser sancionado com ou sem vetos como LOA. No decorrer de todos os anos do período, a proposta orçamentária que foi alterada e votada pelo Poder Legislativo e encaminhada ao Poder Executivo foi sancionada como lei na íntegra. Em outras palavras, todas as alterações propostas pelo Poder Legislativo foram “aprovadas” pelo Poder Executivo.

Ao compararmos o PLOA com a LOA, verificamos que a proposta orçamentária sancionada como lei apresentou diferenças significativas do que foi proposto inicialmente pelo Poder Executivo. A primeira diferença esteve relacionada ao montante de recursos designados a função “Desporto e Lazer”. Em todos os anos

do período, a LOA totalizou um planejamento orçamentário para a área maior que o que foi proposto pelo PLOA. Ou seja, no decorrer de todos os anos, os parlamentares propuseram incrementos orçamentários na área. No somatório do período, a função “Desporto e Lazer” totalizou R\$ 9,2 bilhões de recursos na LOA, o que correspondeu a um incremento de 164,8% dos recursos propostos anteriormente pelo PLOA. E enquanto que no PLOA a função contava com um decréscimo em 2008, a LOA apresentou um padrão de crescimento no decorrer de todos os anos analisados.

GRÁFICO 5 - DOTAÇÕES DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$)



FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

O progressivo crescimento do volume de recursos da proposta sancionada como lei para a área do esporte e lazer foi acompanhado por um progressivo crescimento da sua representatividade no OGU. Embora a LOA do OGU tenha apresentado um decréscimo em 2007 e em 2008, tanto o montante de recursos quanto o percentual do OGU designado para a função “Desporto e Lazer” apresentou crescimentos no decorrer de todos os anos. De um orçamento equivalente a 0,02% do OGU em 2004, a área passou para 0,12% dos recursos em 2011. Ao final do período, a área totalizou um orçamento equivalente a 0,07% dos recursos da OGU e superior ao que foi destinado as áreas de “Cultura”, “Saneamento”, “Habitação”, “Energia” e “Comunicações”.

TABELA 2 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DAS FUNÇÕES DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

Função	LOA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Encargos especiais ⁴²	R\$	1142602,35	1229076,09	1237398,46	1043498,50	824678,29	951904,89	1069968,66	1194151,97	8693279,22
	%	77,78%	76,51%	74,51%	68,37%	60,54%	60,19%	60,59%	60,79%	67,20%
Previdência social	R\$	160707,74	180307,47	202455,07	233078,62	252744,59	293030,01	313168,69	351177,36	1986669,55
	%	10,94%	11,22%	12,19%	15,27%	18,55%	18,53%	17,73%	17,88%	15,36%
Saúde	R\$	33099,62	36684,56	40497,70	45665,19	48499,01	54739,90	61616,92	71368,23	392171,14
	%	2,25%	2,28%	2,44%	2,99%	3,56%	3,46%	3,49%	3,63%	3,03%
Educação	R\$	13851,76	17309,50	17648,84	22322,54	27431,58	36483,29	45905,93	57314,79	238268,23
	%	0,94%	1,08%	1,06%	1,46%	2,01%	2,31%	2,60%	2,92%	1,84%
Assistência social	R\$	13171,49	15961,40	21282,62	24316,85	28595,11	32683,71	38629,49	41701,22	216341,88
	%	0,90%	0,99%	1,28%	1,59%	2,10%	2,07%	2,19%	2,12%	1,67%
Reserva de contingência	R\$	19844,52	21618,69	27811,52	25254,71	22232,52	24635,08	21184,04	26633,03	189214,11
	%	1,35%	1,35%	1,67%	1,65%	1,63%	1,56%	1,20%	1,36%	1,46%
Defesa nacional	R\$	11951,91	14586,61	16021,40	18374,23	21049,95	25912,40	30653,09	32059,31	170608,92
	%	0,81%	0,91%	0,96%	1,20%	1,55%	1,64%	1,74%	1,63%	1,32%
Trabalho	R\$	10459,94	12149,70	13473,27	17438,14	21849,54	26653,34	31316,76	32673,27	166013,96
	%	0,71%	0,76%	0,81%	1,14%	1,60%	1,69%	1,77%	1,66%	1,28%
Administração	R\$	11823,08	12016,44	16588,13	14951,74	18117,26	21647,61	27713,59	26698,91	149556,75
	%	0,80%	0,75%	1,00%	0,98%	1,33%	1,37%	1,57%	1,36%	1,16%
Judiciária	R\$	9793,11	11673,64	13879,24	16342,55	18974,76	20733,78	22401,30	22151,69	135950,06
	%	0,67%	0,73%	0,84%	1,07%	1,39%	1,31%	1,27%	1,13%	1,05%
Agricultura	R\$	11946,75	11729,71	10411,28	14040,02	14784,98	17692,17	19287,88	19594,32	119487,11
	%	0,81%	0,73%	0,63%	0,92%	1,09%	1,12%	1,09%	1,00%	0,92%
Transporte	R\$	3968,25	8186,59	7638,17	9744,55	13306,70	14973,29	21149,62	23351,70	102318,86
	%	0,27%	0,51%	0,46%	0,64%	0,98%	0,95%	1,20%	1,19%	0,79%
Segurança pública	R\$	2722,41	3378,05	3439,68	4821,48	5770,50	6587,36	7108,06	8041,19	41868,73
	%	0,19%	0,21%	0,21%	0,32%	0,42%	0,42%	0,40%	0,41%	0,32%
Legislativa	R\$	3429,52	4253,85	4707,77	5306,70	5619,43	5712,63	6117,05	6640,47	41787,42
	%	0,23%	0,26%	0,28%	0,35%	0,41%	0,36%	0,35%	0,34%	0,32%

⁴² A função “Encargos Sociais” representa uma agregação neutra que engloba despesas que não podem ser associadas a bens ou serviços gerados pelo processo produtivo, tais como dívidas, ressarcimentos e indenizações (BRASIL, 2012b).

TABELA 2 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DAS FUNÇÕES DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES) (continuação)

Função	LOA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Ciência e tecnologia	R\$	2597,99	3867,24	3598,64	4315,04	5059,23	5533,11	7840,62	7177,50	39989,36
	%	0,18%	0,24%	0,22%	0,28%	0,37%	0,35%	0,44%	0,37%	0,31%
Urbanismo	R\$	1247,32	2679,30	2699,24	3238,27	4713,49	8108,82	6549,37	7149,15	36384,97
	%	0,08%	0,17%	0,16%	0,21%	0,35%	0,51%	0,37%	0,36%	0,28%
Comércio e serviços	R\$	2911,97	3879,90	3411,85	4165,25	4233,86	5430,82	5768,89	6090,38	35892,92
	%	0,20%	0,24%	0,21%	0,27%	0,31%	0,34%	0,33%	0,31%	0,28%
Organização agrária	R\$	1908,11	4024,09	4012,08	4234,07	4982,54	5648,89	4978,49	4665,90	34454,17
	%	0,13%	0,25%	0,24%	0,28%	0,37%	0,36%	0,28%	0,24%	0,27%
Essencial à justiça	R\$	1830,00	2668,19	3161,61	3657,89	4258,86	4986,79	5280,79	5775,49	31619,62
	%	0,12%	0,17%	0,19%	0,24%	0,31%	0,32%	0,30%	0,29%	0,24%
Gestão ambiental	R\$	1297,41	2512,08	2248,90	2158,29	4130,80	4144,67	4551,17	4562,19	25605,51
	%	0,09%	0,16%	0,14%	0,14%	0,30%	0,26%	0,26%	0,23%	0,20%
Indústria	R\$	3321,66	1482,40	2300,81	1991,94	2342,94	3150,32	2419,32	2786,90	19796,28
	%	0,23%	0,09%	0,14%	0,13%	0,17%	0,20%	0,14%	0,14%	0,15%
Relações exteriores	R\$	1157,84	1437,80	1455,13	1786,58	1581,27	1676,03	1945,57	1926,02	12966,24
	%	0,08%	0,09%	0,09%	0,12%	0,12%	0,11%	0,11%	0,10%	0,10%
Direitos da cidadania	R\$	598,40	1047,38	961,98	989,28	1458,59	1601,26	2038,58	1785,90	10481,39
	%	0,04%	0,07%	0,06%	0,06%	0,11%	0,10%	0,12%	0,09%	0,08%
Desporto e lazer	R\$	357,89	631,35	885,98	923,12	1138,89	1397,68	1517,03	2405,01	9256,95
	%	0,02%	0,04%	0,05%	0,06%	0,08%	0,09%	0,09%	0,12%	0,07%
Cultura	R\$	417,13	584,67	641,95	824,97	1070,26	1269,80	2145,27	1715,67	8669,72
	%	0,03%	0,04%	0,04%	0,05%	0,08%	0,08%	0,12%	0,09%	0,07%
Saneamento	R\$	184,99	196,91	153,82	316,14	1371,42	2204,21	2140,69	1786,16	8354,35
	%	0,01%	0,01%	0,01%	0,02%	0,10%	0,14%	0,12%	0,09%	0,06%
Habitação	R\$	527,43	720,56	635,16	946,05	1008,04	1433,66	726,33	712,00	6709,23
	%	0,04%	0,04%	0,04%	0,06%	0,07%	0,09%	0,04%	0,04%	0,05%
Energia	R\$	725,50	766,26	730,48	750,01	630,27	831,86	1098,08	983,29	6515,75
	%	0,05%	0,05%	0,04%	0,05%	0,05%	0,05%	0,06%	0,05%	0,05%
Comunicações	R\$	631,31	972,75	621,47	690,00	633,33	640,39	800,52	1313,34	6303,12
	%	0,04%	0,06%	0,04%	0,05%	0,05%	0,04%	0,05%	0,07%	0,05%

TABELA 2 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DAS FUNÇÕES DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES) (continuação)

Função	LOA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Atípica	R\$	-	-	-	0,38	-	-	-	-	0,38
	%	-	-	-	0,00%	-	-	-	-	0,00%
Total	R\$	1469087,41	1606403,17	1660772,29	1526143,09	1362268,01	1581447,76	1766021,79	1964392,36	12936535,88

FONTE: Senado Federal (2013).

Elaboração própria.

A partir do quadro orçamentário apresentado acima, podemos inferir que, na LOA de 2004-2011 a área do esporte e lazer apresentou um crescimento da sua representatividade frente as demais áreas de atuação governamental. Este crescimento indicou uma maior preocupação por parte do poder público com os investimentos nas políticas de esporte e lazer no país nesta etapa do ciclo orçamentário. Discutiremos posteriormente se esta preocupação se manteve no decorrer do processo de execução orçamentária.

Outra divergência entre a PLOA e a LOA esteve relacionada com a distribuição dos recursos orçamentários na função “Desporto e Lazer” e a designação dos programas prioritários para o período. Embora a área tenha apresentado acréscimos nas propostas, estes acréscimos não ocorreram de maneira equitativa entre os programas, e não seguiram as prioridades apontadas pelo Poder Executivo por meio do PLOA. Ou seja, a partir das emendas parlamentares, houve uma reconfiguração na distribuição de recursos da área, modificando as prioridades bem como o volume de recursos de diversos programas.

Nesta etapa de elaboração do orçamento para a área, verificamos que, enquanto que alguns programas não apresentaram alterações significativas ou ainda decréscimos nos seus orçamentos (“Apoio Administrativo”, “Inclusão Social pelo Esporte”, “Gestão das Políticas de Esporte e de Lazer”, “Operações Especiais: outros encargos especiais”, “Proteção e Promoção dos Povos Indígenas”, “Esportes de Criação Nacional e de Identidade Cultural”), outros quatro programas tiveram acréscimos nas suas dotações: “Esporte e Lazer da Cidade”, “Segundo Tempo”, “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” e “Rumo ao Pan 2007”.

O programa “Esporte e Lazer da Cidade” que num primeiro momento do processo orçamentário tinha um dos menores orçamentos, passou a figurar como o programa com maior volume de recursos na área no decorrer de todos os anos. A variação orçamentária apresentada pelo programa “Esporte e Lazer da Cidade” correspondeu a um acréscimo de 2.608,1%. Este programa passou de um orçamento de R\$ 198 milhões no PLOA para R\$ 5,3 bilhões na LOA e totalizou 57,9% dos recursos na LOA no somatório do período. O “Segundo Tempo” totalizou o segundo maior orçamento da área tanto no PLOA quanto na LOA. O montante designado para o mesmo passou de R\$ 989 milhões (28,3%) no PLOA para R\$ 1,4 bilhões (15,2%) na LOA, o que equivaleu a um crescimento de 42,3% do PLOA. Apesar dos

incrementos e do fato de ter sido considerado como prioritário pelos PPAs e pelo PLOA de 2004, 2008, 2009 e 2010, nesta etapa do ciclo orçamentário o programa não figurou como prioritário em nenhum dos anos do período. Já o “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, que totalizou o maior orçamento do PLOA (R\$ 1,1 bilhões – 31,6%), passou a somar o terceiro maior orçamento da área (R\$ 1,2 bilhões) e apresentou um crescimento de 13,9% do que foi proposto pelo PLOA. O programa “Rumo ao Pan 2007” que havia totalizado o terceiro maior orçamento do PLOA no período de 2004-2011 e o maior orçamento do PLOA no PPA 2004-2007, passou a somar o quarto maior orçamento da área: R\$ 667 milhões. O valor da LOA para este programa representou um crescimento de 7,3% do que foi previsto pelo PLOA.

TABELA 3 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

Programa	LOA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Esporte e Lazer da Cidade	R\$	217,49	365,83	359,64	437,79	852,75	938,34	1.053,56	1.137,19	5.362,57
	%	60,8%	57,9%	40,6%	47,4%	74,9%	67,0%	69,4%	47,3%	57,9%
	Variação	+1369,4%	+3791,8%	+3730,0%	+2681,4%	+3953,0%	+6542,9%	+3494,7%	+1250,3%	+2608,1%
Segundo Tempo	R\$	44,14	115,29	139,34	129,62	174,92	313,86	236,07	255,85	1.409,09
	%	12,3%	18,3%	15,7%	14,0%	15,4%	22,4%	15,6%	10,6%	15,2%
	Variação	+46,9%	+193,4%	+274,1%	+67,5%	+27,7%	+36,6%	+9,5%	+14,4%	+42,3%
Brasil no Esporte de Alto Rendimento	R\$	24,24	45,47	22,51	24,60	55,73	73,72	133,35	878,18	1.257,80
	%	6,8%	7,2%	2,5%	2,7%	4,9%	5,3%	8,8%	36,5%	13,6%
	Variação	+85,0%	+228,2%	+0,7%	+7,0%	-8,3%	+22,2%	+96,9%	+4,1%	+13,9%
Rumo ao Pan 2007	R\$	30,00	57,39	309,46	270,50	-	-	-	-	667,35
	%	8,4%	9,1%	34,9%	29,3%	-	-	-	-	7,2%
	Variação	0,0%	-4,4%	+18,3%	0,0%	-	-	-	-	+7,3%
Apoio Administrativo	R\$	23,74	24,18	24,96	30,66	28,74	50,82	61,18	62,33	306,62
	%	6,6%	3,8%	2,8%	3,3%	2,5%	3,6%	4,0%	2,6%	3,3%
	Variação	-2,1%	-1,5%	-3,0%	0,0%	-13,3%	-4,8%	0,0%	-2,3%	-3,2%
Inclusão Social pelo Esporte	R\$	15,79	14,49	20,97	20,55	18,22	12,22	18,27	27,36	147,86
	%	4,4%	2,3%	2,4%	2,2%	1,6%	0,9%	1,2%	1,1%	1,6%
	Variação	-2,0%	-8,2%	+1,5%	0,0%	-18,2%	-11,2%	+2,8%	+2,1%	-3,8%
Gestão das Políticas de Esporte e de Lazer	R\$	1,74	7,90	8,31	8,40	8,42	8,62	14,51	12,60	70,50
	%	0,5%	1,3%	0,9%	0,9%	0,7%	0,6%	1,0%	0,5%	0,8%
	Variação	0,0%	+14,5%	-6,7%	0,0%	-14,9%	-29,7%	0,0%	+5,0%	-5,5%
Operações Especiais: outros encargos especiais	R\$	-	-	-	-	-	-	-	30,00	30,00
	%	-	-	-	-	-	-	-	1,2%	0,3%
	Variação	-	-	-	-	-	-	-	0,0%	0,0%
Proteção e Promoção dos Povos Indígenas	R\$	-	0,80	0,80	1,00	0,10	0,10	0,10	1,50	4,40
	%	-	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%
	Variação	-	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-90,0%	0,0%	0,0%	-17,0%
Esportes de Criação Nacional e de Identidade Cultural	R\$	0,75	-	-	-	-	-	-	-	0,75
	%	0,2%	-	-	-	-	-	-	-	0,0%
	Variação	0,0%	-	-	-	-	-	-	-	0,0%

TABELA 3 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)
(continuação)

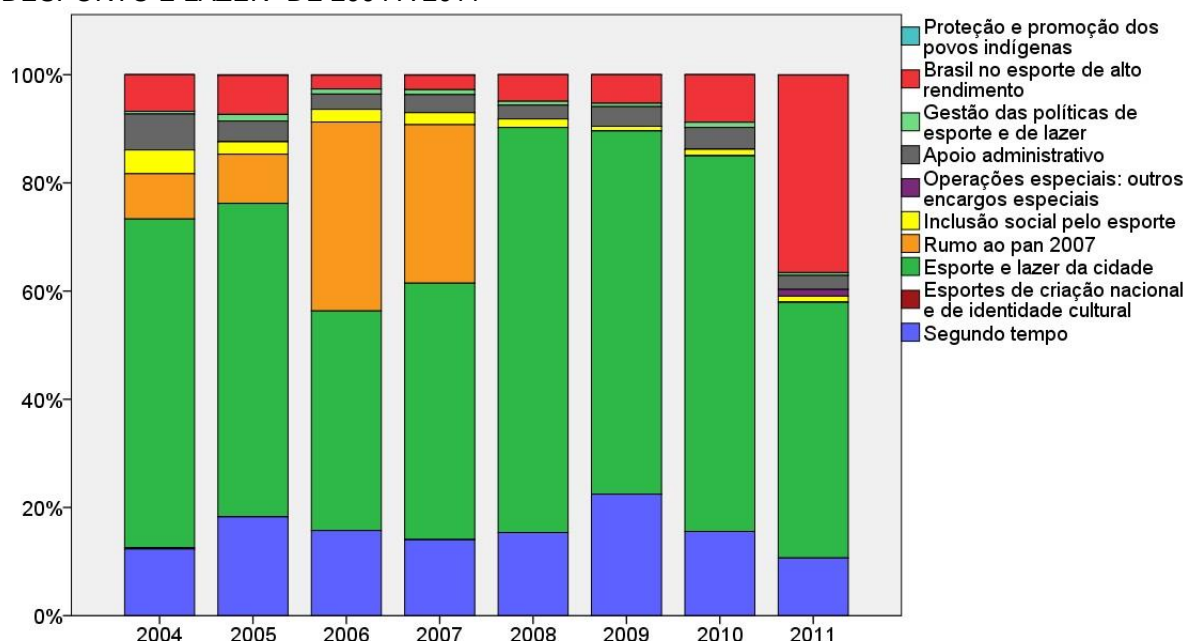
Programa	LOA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Total	R\$	357,89	631,35	885,98	923,12	1.138,89	1.397,68	1.517,03	2.405,01	9.256,95
	Variação	+173,6%	+270,1%	+129,2%	+106,4%	+300,7%	+263,4%	+273,5%	+87,1%	+164,8%

FONTE: Senado Federal (2013).

Elaboração própria.

Se por um lado as propostas orçamentárias do PLOA não apontavam para um único programa prioritário e indicavam uma preferência por parte do Poder Executivo no financiamento do esporte de alto rendimento, por outro lado as propostas sancionadas como lei apontavam para a priorização do “Esporte e Lazer da Cidade” como programa prioritário da função “Desporto e Lazer” no decorrer de todos os anos do período.

GRÁFICO 6 – DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DA FUNÇÃO “DESPORTO E LAZER” DE 2004 A 2011



FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

No decorrer de todos os anos do período, o programa “Esporte e Lazer da Cidade” totalizou valores superiores a 40% da LOA para a área. E ao final do período, o programa passou de um orçamento equivalente a 5,7% dos recursos do PLOA para 57,9% dos recursos da LOA para a função. E ainda que outros três programas tenham somado acréscimos a partir das emendas parlamentares - “Segundo Tempo”, “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” e “Rumo ao Pan 2007” -, dos R\$ 5,7 bilhões de incrementos propostos para a função “Desporto e Lazer” nesta fase do ciclo orçamentário, aproximadamente 89,6%, foram provenientes dos acréscimos feitos ao “Esporte e Lazer da Cidade”.

As alterações efetuadas pelos parlamentares envolveram proposições por meio de emendas individuais, coletivas (bancadas estaduais e comissões) e de

relatores. Apesar dos regulamentos internos do Congresso Nacional garantirem às emendas coletivas a maior parcela dos recursos alocados (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005), bem como a preferência destas entre as demais (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002), no caso da função “Desporto e Lazer”, as emendas individuais mobilizaram um número muito maior de recursos orçamentários. Ou seja, a mobilização dos parlamentares no que se referiu às políticas federais para o esporte e lazer aconteceu de maneira mais individual do que coletiva. As emendas individuais corresponderam a 55,2% das emendas aprovadas, e, com exceção de 2004, somaram o maior volume de investimentos em todos os anos.

QUADRO 5 - EMENDAS APROVADAS NA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

Ano	Emendas	Individuais	Bancadas Estaduais ⁴³	Comissões ⁴⁴	Relator Geral
2004	R\$	95,5	118,3	18,3	-
	%	41,2%	51,0%	7,9%	-
2005	R\$	201,0	141,5	122,5	2,0
	%	43,0%	30,3%	26,2%	0,4%
2006	R\$	342,4	127,2	99,8	187,8
	%	45,2%	16,8%	13,2%	24,8%
2007	R\$	273,7	129,6	80,0	-
	%	56,6%	26,8%	16,6%	-
2008	R\$	508,6	238,7	160,0	-
	%	56,1%	26,3%	17,6%	-
2009	R\$	662,8	247,1	120,0	5,2
	%	64,0%	23,9%	11,6%	0,5%
2010	R\$	660,1	427,7	23,8	-
	%	59,4%	38,5%	2,1%	-
2011	R\$	707,6	402,1	147,7	-
	%	56,3%	32,0%	11,7%	-
Total	R\$	3.451,8	1.832,1	772,0	195,0
	%	55,2%	29,3%	12,4%	3,1%

FONTE: Câmara dos Deputados (2015).

Elaboração própria.

As mudanças propostas pelos parlamentares no programa “Esporte e Lazer da Cidade” e, em menor escala, no “Segundo Tempo” impactaram diretamente outras duas variáveis nesta etapa de elaboração das propostas orçamentárias para a área. São elas: as modalidades de aplicação e a localização das despesas. Enquanto que

⁴³ Com exceção de Alagoas, todos os estados e o Distrito Federal apresentaram, em pelo menos um ano do período, emendas coletivas de bancada estadual. Dentre estes, apenas o Distrito Federal e o estado do Maranhão apresentaram emendas coletivas em todos os anos.

⁴⁴ As comissões que apresentaram emendas à função “Desporto e Lazer” no decorrer do período analisado foram: “Comissão de Educação”, “Comissão de Educação e Cultura”, “Comissão de Educação, Cultura e Esporte”, e “Comissão de Turismo e Desporto”.

a proposta elaborada inicialmente pelo Poder Executivo indicava que 50,4% dos recursos orçamentários seriam aplicados via transferências e 49,6% seriam viabilizados através de aplicação direta do governo federal, a proposta sancionada pelo mesmo indicou que 69,3% dos recursos seriam aplicados via transferências e 26,1% via aplicação direta do governo federal. Ainda que os parlamentares tenham efetuado acréscimos em dotações orçamentárias classificadas como aplicações diretas, grande parte do volume de recursos advindos das emendas parlamentares foram designados como descentralizados para municípios, estados, Distrito Federal e instituições privadas sem fins lucrativos.

TABELA 4 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DA FUNÇÃO “DESPORTO E LAZER” DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

Modalidade de Aplicação	LOA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Transferências a Municípios	R\$	183,79	335,31	339,08	347,74	452,40	808,21	687,66	1.010,23	4.164,41
	%	51,4%	53,1%	38,3%	37,7%	39,7%	57,8%	45,3%	42,0%	45,0%
	Variação	+325,9%	+1499,8%	+2461,0%	+1175,6%	+603,8%	+836,3%	+504,0%	+217,5%	+505,9%
Aplicações Diretas	R\$	32,56	140,43	413,69	393,27	376,79	240,74	253,80	551,33	2.402,60
	%	9,1%	22,2%	46,7%	42,6%	33,1%	17,2%	16,7%	22,9%	26,0%
	Variação	-2,0%	+30,8%	+29,0%	+15,5%	+207,6%	+84,8%	+80,1%	+4,4%	+39,4%
Transferências a Estados e ao Distrito Federal	R\$	87,12	48,47	40,22	96,81	215,00	203,83	350,36	491,17	1.532,98
	%	24,3%	7,7%	4,5%	10,5%	18,9%	14,6%	23,1%	20,4%	16,6%
	Variação	+186,2%	+105,5%	+109,4%	+536,1%	+382,8%	+113,2%	+492,6%	+141,5%	+212,2%
Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	R\$	24,93	20,76	37,49	66,88	53,12	83,08	138,97	168,98	594,22
	%	7,0%	3,3%	4,2%	7,2%	4,7%	5,9%	9,2%	7,0%	6,4%
	Variação	+3,9%	+11,1%	+12,0%	+5,2%	+3,5%	+21,5%	+59,3%	+53,5%	+30,1%
A Definir	R\$	29,50	86,38	55,08	17,81	40,00	57,75	81,20	57,73	425,44
	%	8,2%	13,7%	6,2%	1,9%	3,5%	4,1%	5,4%	2,4%	4,6%
	Variação	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferências a Consórcios Públicos	R\$	-	-	-	-	-	-	0,00	123,63	123,63
	%	-	-	-	-	-	-	0,0%	5,1%	1,3%
	Variação	-	-	-	-	-	-	-	0,0%	0,0%
Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	R\$	-	-	0,42	0,62	1,56	3,88	4,20	1,34	12,02
	%	-	-	0,0%	0,1%	0,1%	0,3%	0,3%	0,1%	0,1%
	Variação	-	-	-	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	+3,6%
Transferências ao Exterior	R\$	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,20	0,84	0,60	1,64
	%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%
	Variação	-	-	-	-	-	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Fonte: Senado Federal (2013).

Elaboração própria.

A outra variável que foi impactada pelas emendas parlamentares foi a localização da despesa. Ao elaborar o PLOA, o Poder Executivo classificou 82,6% dos recursos para a área como “nacionais”. A designação de despesas para regiões e/ou estados brasileiros foi raro no PPA 2004-2007 e inexistente no PPA 2008-2011. No PPA 2004-2007, o Poder Executivo indicou no PLOA de 2004 a destinação de recursos regionalizados no programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, “Rumo ao Pan 2007” e “Esporte e Lazer da Cidade”. Já para os anos de 2005, 2006, e 2007, o mesmo regionalizou recursos apenas do programa “Rumo ao Pan 2007”.

Podemos inferir que a localização das despesas em estados e municípios na LOA ocorreu em grande parte devido a emendas parlamentares. Podemos inferir também que, embora parlamentares tenham feito proposições de acréscimos em algumas ações dos programas com dotações orçamentárias “nacionais”, quase que a totalidade de suas propostas foram regionalizadas.

Ressaltamos, no entanto, que não houve um padrão para a classificação de uma despesa como “nacional” ou como regionalizada para algum estado e/ou município. Por exemplo, no programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, ao mesmo tempo em que houve uma dotação orçamentária para a ação “Concessão de Bolsa a Atletas” classificada como “nacional”, houve também outra dotação para a mesma ação designada para a cidade de “Volta Redonda – RJ”. A dotação “nacional” foi proveniente do PLOA do Poder Executivo enquanto que a dotação regionalizada foi proveniente de emenda parlamentar.

TABELA 5 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

Localização da Despesa	LOA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Nacional	R\$	116,25	232,93	254,91	268,63	394,56	491,85	494,44	1372,33	3625,89
	%	32,5%	36,9%	28,8%	29,1%	34,6%	35,2%	32,6%	57,1%	39,2%
	Variação	+13,6%	+108,7%	+102,2%	+42,7%	+38,8%	+27,9%	+21,7%	+6,8%	+25,5%
Sudeste	R\$	90,09	134,36	393,63	370,01	201,68	255,23	303,71	339,76	2088,45
	%	25,2%	21,3%	44,4%	40,1%	17,7%	18,3%	20,0%	14,1%	22,6%
	Variação	+221,2%	+127,7%	+51,1%	+42,9%	-	-	-	-	244,3%
RJ	R\$	47,24	88,05	325,99	311,34	59,68	62,79	95,61	120,28	1.110,97
SP	R\$	7,12	17,70	26,32	28,15	63,02	89,97	83,47	119,77	435,51
MG	R\$	33,07	24,26	30,63	21,31	56,80	76,48	85,82	81,80	410,16
ES	R\$	2,67	4,35	10,69	9,22	22,18	25,99	37,80	17,91	130,81
SD	R\$	-	-	-	-	-	-	1,00	0,00	1,00
Nordeste	R\$	55,65	139,53	133,82	120,19	293,85	367,06	312,97	344,68	1767,78
	%	15,5%	22,1%	15,1%	13,0%	25,8%	26,3%	20,6%	14,3%	19,1%
	Variação	+14740,5%	-	-	-	-	-	-	-	+471303,7%
BA	R\$	16,61	36,68	32,64	22,31	52,29	54,37	61,49	72,61	348,99
MA	R\$	17,33	24,08	32,75	21,49	44,75	86,51	52,39	64,65	343,94
CE	R\$	6,37	20,19	20,54	14,39	80,75	56,55	49,81	54,70	303,29
RN	R\$	2,76	21,66	14,62	31,02	17,61	33,68	18,98	25,70	166,03
PI	R\$	2,30	13,29	7,70	7,43	13,63	23,85	44,83	35,56	148,58
SE	R\$	1,14	4,05	3,74	5,57	10,30	35,35	35,50	41,25	136,90
PE	R\$	4,54	10,41	12,62	9,25	28,39	24,43	22,25	21,61	133,50
PB	R\$	2,27	5,34	5,82	3,60	38,56	40,80	18,20	17,80	132,39
AL	R\$	1,97	3,84	3,40	5,15	7,56	11,53	9,52	7,80	50,77
NE	R\$	0,38	-	-	-	-	0,00	0,00	3,00	3,38

TABELA 5 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)
(continuação)

Localização da Despesa	LOA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Norte	R\$	43,94	37,26	37,48	32,49	85,83	158,39	206,31	133,66	735,35
	%	12,3%	5,9%	4,2%	3,5%	7,5%	11,3%	13,6%	5,6%	7,9%
	Variação	+87783,7%	-	-	-	-	-	-	-	+1470606,5%
PA	R\$	7,56	10,41	9,55	15,70	17,74	66,15	51,38	23,89	202,39
AM	R\$	14,86	6,50	5,48	6,26	20,71	34,38	27,98	41,82	158,00
RR	R\$	0,20	0,40	-	-	-	1,60	86,29	16,15	104,64
RO	R\$	9,57	2,04	3,55	3,00	7,66	8,60	11,12	26,90	72,42
AP	R\$	0,33	8,02	9,20	1,60	19,67	16,94	7,40	5,77	68,93
TO	R\$	7,23	8,02	5,95	2,68	10,50	15,80	11,55	5,95	67,68
AC	R\$	4,19	1,88	3,75	3,25	9,55	14,92	10,58	13,18	61,30
Sul	R\$	21,60	46,60	44,66	64,90	112,87	81,30	78,77	91,76	542,43
	%	6,0%	7,4%	5,0%	7,0%	9,9%	5,8%	5,2%	3,8%	5,9%
	Variação	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RS	R\$	7,87	14,02	23,10	23,80	51,54	45,42	35,32	49,95	251,01
PR	R\$	11,44	24,96	15,94	34,26	49,32	25,98	32,57	32,89	227,35
SC	R\$	2,30	7,62	5,62	6,84	12,00	9,90	10,88	8,92	64,07
Centro-oeste	R\$	30,36	40,66	21,49	66,91	50,10	43,86	120,85	122,83	497,05
	%	8,5%	6,4%	2,4%	7,2%	4,4%	3,1%	8,0%	5,1%	5,4%
	Variação	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MT	R\$	9,21	9,36	4,85	3,50	8,15	8,75	56,98	51,55	152,34
GO	R\$	2,31	14,29	4,85	16,42	23,52	12,44	31,14	42,20	147,17
DF	R\$	12,16	8,75	9,31	33,36	10,65	13,80	23,28	5,90	117,20
MS	R\$	6,68	7,67	2,48	13,63	5,88	5,16	8,85	22,88	73,23
CO	R\$	-	0,60	-	-	1,90	3,71	0,60	0,30	7,11

FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

Segundo o Manual Técnico do Orçamento, o critério para a priorização da localização física de uma determinada ação é o da localização dos respectivos beneficiados. Ainda de acordo com este documento, a localização das despesas evidencia a focalização, os custos e os impactos da ação governamental, permitindo um maior controle sobre a implantação das políticas públicas (BRASIL, 2012b). Vale lembrar que a Constituição Federal estabelece que o orçamento público juntamente com os planos de governos tem como uma de suas funções a redução das desigualdades entre regiões, de acordo com o critério populacional (BRASIL, 1988). A inexistência de um padrão na localização das despesas da área e a designação de grande parte dos recursos como “nacionais”, no entanto, prejudica o controle relativo a distribuição dos recursos entre as regiões.

Também não identificamos um padrão no volume de recursos que foi designado pela LOA para cada uma das regiões e/ou estados no decorrer dos anos. Este montante apresentou grandes variações e no caso do estado de Roraima, por exemplo, as dotações orçamentárias em 2006, 2007 e 2008 foram inexistentes.

No somatório do período, as despesas “nacionais” totalizaram o maior volume de recursos na LOA (R\$ 3,6 bilhões – 39,2%), seguido das despesas designadas à região Sudeste (R\$ 2 bilhões - 22,6%) e ao Nordeste (R\$ 1,6 bilhões – 17,5%). Observamos que o grande volume designado para a região Sudeste esteve relacionado com a promoção do programa “Rumo ao Pan 2007”. Em 2006 e 2007, por exemplo, as despesas localizadas no estado do Rio de Janeiro foram, respectivamente, 27,9% e 15,9% maiores que as despesas nacionais.

3.2.1 Planejamento orçamentário e o esporte de rendimento: “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”

O programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” foi proposto em 2003 a partir da elaboração do PPA 2004-2007. Este surgiu com o propósito de substituir o programa “Brasil Potência Esportiva”⁴⁵ do PPA anterior. Destinado a atletas de diversas modalidades esportivas de alto rendimento, seu objetivo inicialmente era o

⁴⁵ O programa “Brasil Potência Esportiva” foi desenvolvido no PPA 2000-2003 e tinha como objetivo aprimorar o desempenho de atletas de rendimento em competições nacionais e internacionais e promover a imagem do país no exterior (BRASIL, 1999b).

de aprimorar o desempenho de atletas brasileiros e promover a imagem do país no exterior (BRASIL, 2003f).

O “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” manteve o objetivo e várias ações que foram propostas pelo “Brasil Potência Esportiva”. A principal divergência era a implementação de uma ação voltada para o funcionamento de núcleos de categorias de base, além de custos planejados para a gestão e administração do programa e publicidade de utilidade pública. No “Brasil Potência Esportiva”, a preparação de atletas brasileiros era apontada como uma atividade que estava dissociada da implementação do programa (BRASIL, 2002).

A partir de 2005, com uma revisão do “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, o objetivo do programa foi alterado para “diminuir as disparidades de resultados entre as modalidades esportivas, melhorando o desempenho do atleta de rendimento brasileiro em competições nacionais e internacionais e promover a imagem do país no exterior” (BRASIL, 2006i, p. 19). Além disso, houve uma redefinição de ações, uma vez que o ME constatou que o número de ações no programa estava superdimensionado, ocasionando uma dispersão do foco do programa e a promoção de diferentes ações com a mesma finalidade (BRASIL, 2005c).

Com a implementação do PPA 2008-2011, o programa novamente apresentou alterações no seu escopo de ações. Além disso, o mesmo passou a se denominar “Brasil no Esporte de Alto Rendimento – Brasil Campeão”. Entre suas metas, além da melhoria do desempenho de atletas brasileiros e promoção da imagem do país no exterior, um dos objetivos do programa passou a ser a democratização do acesso ao esporte de alto rendimento (BRASIL, 2007f).

Desde a sua elaboração, o programa se manteve vinculado à Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento (SNEAR). Composta pelo Departamento de Esporte de Base e de Alto Rendimento e Departamento de Excelência Esportiva e Promoção de Eventos, a SNEAR tinha como finalidade, dentre outras, a implantação de programas voltados para o desenvolvimento do esporte de rendimento (BRASIL, 2003c). No decorrer do período analisado, além do “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, a SNEAR implementou o programa “Rumo ao Pan 2007” de 2004 a 2007.

Embora vinculado a SNEAR, algumas ações do programa estiveram sob responsabilidade de outros órgãos administrativos do ME. A ação “2272 - Gestão e

administração do programa” durante o PPA 2008-2011 esteve vinculada ao Gabinete do Ministro. Já a ação “8766 - Implantação e modernização de infraestrutura para o esporte de alto rendimento” no PPA 2008-2011 e as ações “126V - Implantação de controle de acesso e monitoramento nos estádios de futebol para segurança do torcedor” e “20EE - Gestão e administração da Autoridade Pública Olímpica – APO” no ano de 2011 estiveram vinculadas a Secretaria Executiva do ME.

De acordo com a legislação brasileira, além da SNEAR e demais órgãos dos diferentes níveis governamentais, a política para o esporte de rendimento no Brasil é implementada a partir do Comitê Olímpico Brasileiro (COB), Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB) e demais entidades ligadas ao Sistema Nacional de Esporte (BRASIL, 2006a). A política setorial para o esporte de alto rendimento tem como propósito promover o aprimoramento dos níveis de competências administrativas e técnico-esportivas, por meio de ações voltadas à identificação de talentos, desenvolvimento de potencialidades esportivas, formação de recursos humanos, de modo a proporcionar a maximização de resultados esportivos e melhores perspectivas de vida aos atletas após o encerramento de sua carreira esportiva (BRASIL, 2006a).

No caso específico do programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, a proposta orçamentária do mesmo foi composta por diferentes ações que, para fins de análise, agrupamos em cinco eixos centrais: (1) Gestão do programa; (2) Ciência e tecnologia; (3) Infraestrutura; (4) Eventos esportivos; e (5) Formação de atletas. Estas ações e suas respectivas finalidades encontram-se descritas no quadro abaixo (QUADRO 6).

QUADRO 6 – DESCRIÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO"

Gestão do Programa
<p>- Gestão e administração do programa: “constituir um centro de custos administrativos dos programas, agregando as despesas que não são passíveis de apropriação em ações finalísticas do próprio programa” (BRASIL, 2010e).</p> <p>- Publicidade de utilidade pública: “propiciar o atendimento ao princípio constitucional da publicidade, mediante ações que visam informar, esclarecer, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população ou segmento da população para adotar comportamentos que lhe tragam benefícios sociais, com o fim de melhorar a sua qualidade de vida” (BRASIL, 2010e).</p>

<p style="text-align: center;">Ciência e Tecnologia</p> <p>- Capacitação de recursos humanos para o esporte de alto rendimento⁴⁶: “proporcionar o aprimoramento de profissionais para atuarem com o esporte de alto rendimento” (BRASIL, 2009a).</p> <p>- Implantação e modernização de centros científicos e tecnológicos para o esporte⁴⁷: “prover o meio desportivo de condições para o desenvolvimento de pesquisa científica e tecnológica na área do esporte, treinamento e aperfeiçoamento de atletas, com o intuito de detectar, selecionar e desenvolver talentos esportivos, especialmente nas modalidades olímpicas e paraolímpicas; apoiar o treinamento de atletas de alto rendimento; capacitar recursos humanos no âmbito das ciências do esporte e das práticas esportivas de rendimento; sistematizar e divulgar métodos, processos, técnicas e resultados de pesquisas científicas; convergir o conhecimento teórico produzido nas universidades para a prática das organizações esportivas; desenvolver e transferir tecnologias esportivas para a prática do treinamento e competição” (BRASIL, 2009a).</p>
<p style="text-align: center;">Infraestrutura</p> <p>- Implantação e modernização de infraestrutura para o esporte de alto rendimento: “implantar e modernizar espaços físicos para a prática do esporte de alto rendimento, visando o aperfeiçoamento de atletas e a promoção da imagem do País no exterior” (BRASIL, 2009a).</p> <p>- Implantação de controle de acesso e monitoramento nos estádios de futebol para segurança do torcedor*</p>
<p style="text-align: center;">Eventos Esportivos</p> <p>- Captação de eventos esportivos internacionais de alto rendimento: “captar, promover e apoiar a realização de eventos esportivos internacionais de esporte de rendimento” (BRASIL, 2008b).</p> <p>- Promoção e participação em competições internacionais de alto rendimento para pessoas portadoras de deficiência⁴⁸: “viabilizar a participação de delegações brasileiras em competições internacionais de alto rendimento, bem como viabilizar a promoção e a realização de competições nacionais e internacionais de alto rendimento para pessoas portadoras de deficiência, visando estimular outros portadores de deficiência a superarem as barreiras que enfrentam” (BRASIL, 2008b).</p>

⁴⁶ A partir de 2006, as ações “2440 – Promoção de eventos científicos e tecnológicos para o esporte de alto rendimento” e “2456 – Capacitação de recursos humanos para o esporte de alto rendimento” foram conjugadas e denominadas “2456 - Capacitação de recursos humanos para o esporte de alto rendimento”. De acordo com o ME, a conjugação destas ações foi em decorrência de ambas as ações tratarem de atividades de capacitação e qualificação (BRASIL, 2005c). Sendo assim, na apresentação dos dados orçamentários, o montante relativo a estas ações em 2004 e 2005 estarão conjugados.

⁴⁷ A partir de 2006, as ações “1055 – Implantação de centros científicos e tecnológicos para o esporte” e “1616 – Modernização de centros científicos e tecnológicos para o esporte” foram conjugadas e denominadas: “1055 – Implantação e modernização de centros científicos e tecnológicos para o esporte”. De acordo com o ME, estas ações tratavam do mesmo objeto (BRASIL, 2005c). Na apresentação dos dados orçamentários, o montante relativo a estas ações em 2004 e 2005 estarão conjugados.

⁴⁸ A partir de 2006, por recomendação do ME (BRASIL, 2005c), as ações “2486 - Participação da Delegação Brasileira em Competições Internacionais de Alto Rendimento para as Pessoas Portadoras de Deficiência” e “2504 - Promoção de Eventos Esportivos de Alto Rendimento para Pessoas Portadoras de Deficiência” foram agrupadas e denominadas: “2486 – Promoção e participação em competições internacionais de alto rendimento para pessoas portadoras de deficiência”. Na apresentação dos dados orçamentários, o montante relativo a estas ações em 2004 e 2005 estarão conjugados.

- **Promoção e participação em competições internacionais de alto rendimento:** “promover a realização de eventos esportivos internacionais no Brasil e apoiar a participação das delegações brasileiras em competições internacionais do esporte de alto rendimento (BRASIL, 2010e).
- **Promoção de eventos esportivos nacionais de alto rendimento:** incrementar e participação brasileira no esporte de alto rendimento, motivando a sociedade para a prática esportiva e divulgar o país” (BRASIL, 2010e).
- **Apoio à implantação de infraestrutura para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016:** “prover as condições para implantação, modernização e ampliação da infraestrutura necessária a realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016” (BRASIL, 2010e).
- **Preparação e organização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016:** “desenvolver ações para preparação, organização e realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016” (BRASIL, 2010e).
- **Apoio a realização da Copa do Mundo FIFA 2014:** “coordenar e acompanhar a preparação do Brasil para a Copa do Mundo FIFA 2014” (BRASIL, 2010e).
- **Gestão e administração da Autoridade Pública Olímpica – APO:** “prover os recursos relativos à participação da União nas despesas de implantação, funcionamento e manutenção da Autoridade Pública Olímpica - APO, conforme contrato de rateio entre os entes consorciados” (BRASIL, 2010e).

Formação de Atletas

- **Concessão de bolsa a atletas:** “apoiar e promover o desenvolvimento e o aprimoramento de atletas destacados, praticantes de modalidades do esporte de alto rendimento” (BRASIL, 2010e).
- **Detecção e avaliação de atletas de alto rendimento⁴⁹:** “detectar potenciais talentos esportivos e identificar o estágio de performance dos atletas de alto rendimento, visando a melhoria do desempenho e dos resultados brasileiros em competições nacionais e internacionais” (BRASIL, 2009a).
- **Funcionamento de núcleos de categorias de base do esporte de alto rendimento:** “desenvolver o esporte de alto rendimento por meio de Núcleos de Categorias de Base” (BRASIL, 2010e).
- **Funcionamento de Centros de Excelência Esportiva - Rede CENESP:** “detectar, selecionar e desenvolver talentos esportivos, especialmente nas modalidades olímpicas e paraolímpicas mediante a aplicação de avaliações científicas” (BRASIL, 2003d).

* Descrição não disponível.

FONTE: BRASIL (2003d; 2008b; 2009a; 2010e).

Elaboração própria.

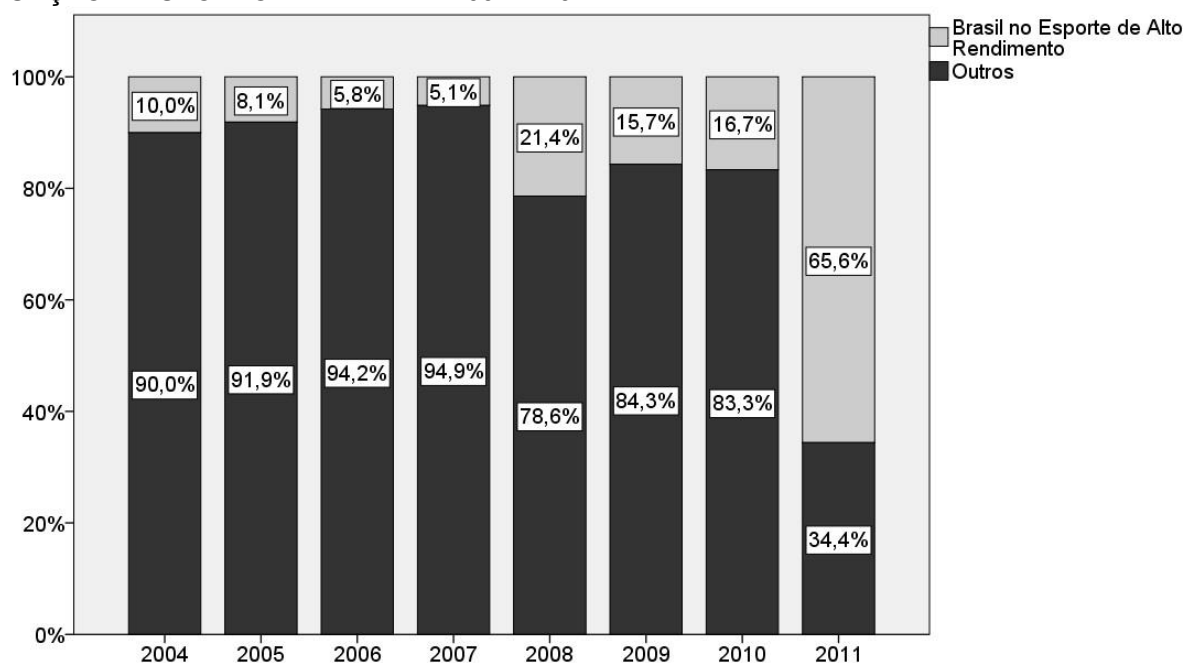
O programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” constava nos planos de governos como o terceiro programa com maior orçamento da função “Desporto e Lazer”: R\$ 607 milhões, o que correspondia a 20,4% do estimado para a área. No decorrer do processo de elaboração dos orçamentos anuais, no entanto, o mesmo

⁴⁹ A partir de 2006, as ações “8003 – Avaliação de atletas de alto rendimento” e “8005 – Detecção de talentos esportivos” foram conjugadas e denominadas: “8003 – Detecção e avaliação de atletas de alto rendimento”. Na apresentação dos dados orçamentários, o montante relativo a estas ações em 2004 e 2005 estarão conjugados.

totalizou valores acima do que foi previsto pelos PPAs. Esta divergência se deu, dentre outras razões, por uma subestimação de gastos e pela inclusão de diversas ações que não estavam previstas inicialmente pelos planos.

No processo de elaboração do PLOA, o Poder Executivo concedeu ao “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” o maior volume de recursos no somatório do período: R\$ 1,1 bilhões, o que correspondeu a 31,6% dos recursos do PLOA para a área. Apesar de totalizar o maior volume do PLOA no período, este programa só obteve predominância orçamentária na área no ano de 2011.

GRÁFICO 7 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DA FUNÇÃO “DESPORTO E LAZER” DE 2004 A 2011



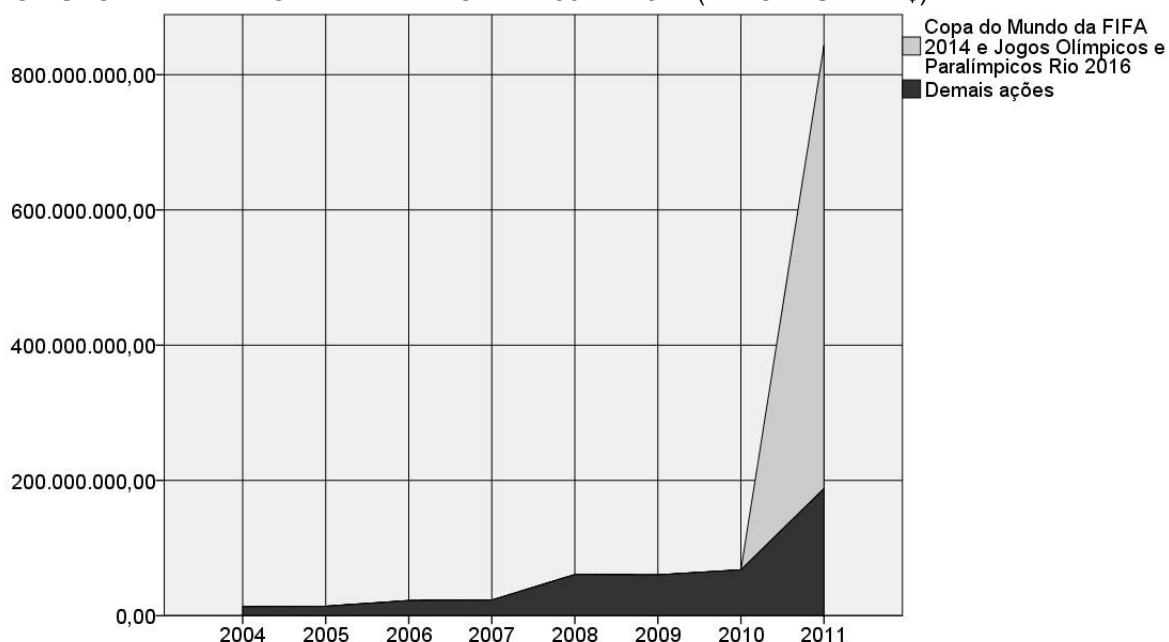
FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

Tanto a predominância orçamentária em 2011 como também o somatório do maior orçamento no PLOA do período estiveram diretamente relacionados com o expressivo crescimento dos valores designados pelo Poder Executivo ao programa em 2011. O programa, que até 2010 totalizou orçamentos anuais abaixo de R\$ 68 milhões, em 2011 passou a totalizar R\$ 843 milhões. O volume de recursos do programa em 2011 foi 1.145,2% maior do que o proposto em 2010 e 6.335,4% maior que o proposto no primeiro ano de implementação do programa (2004). O expressivo crescimento do PLOA do programa em 2011, conforme citado anteriormente,

impactou não somente o orçamento do mesmo, como também o volume total do PLOA da função “Desporto e Lazer” em 2011. O incremento efetuado no orçamento do “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” em 2011 foi responsável por 88,2% dos R\$ 879 milhões de recursos adicionais à proposta orçamentária geral do PLOA para a função “Desporto e Lazer”.

O crescimento expressivo no PLOA do programa em 2011 se deu, quase que exclusivamente, pela inclusão de quatro ações relativas à Copa do Mundo da FIFA em 2014 e aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos em 2016. São elas: “Apoio a realização da Copa do Mundo FIFA 2014”; “Apoio à implantação de infraestrutura para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016”; “Preparação e organização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016”; e “Gestão e administração da Autoridade Pública Olímpica – APO”. Estas ações foram responsáveis pelo incremento de 84,5% dos recursos no PLOA do programa em 2011 e totalizaram 77,7% dos recursos do PLOA do programa neste ano.

GRÁFICO 8 - DOTAÇÕES DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$)



FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

A implementação de ações voltadas à realização da Copa do Mundo da FIFA em 2014 e aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos em 2016 não estava prevista inicialmente pelo PPA 2008-2011, uma vez que a eleição do Brasil enquanto sede de

tais eventos foi posterior à apresentação do plano pelo Poder Executivo⁵⁰. A inclusão destas ações no planejamento orçamentário do programa somente ocorreu em 2011. Este quadro foi diferente do ocorrido no PPA anterior, quando houve a realização dos Jogos Pan e Parapan-americanos em 2007 no Rio de Janeiro. No PPA 2004-2007, as ações voltadas para a realização deste evento esportivo estiveram vinculadas a um programa específico: “Rumo ao Pan 2007”.

Se por um lado a programação orçamentária do programa inclui ações não previstas pelo PPA 2008-2011, por outro lado houve ações previstas pelo PPA 2008-2011 que não obtiveram dotações orçamentárias no PLOA elaborado pelo Poder Executivo. São elas: “7G19 - Complexo esportivo de Pituaçu”, “7G48 - Implantação e estruturação da Vila Olímpica de Vila Velha - no estado do Espírito Santo”, “7I94 - Implantação e estruturação da Vila Olímpica de Linhares - no estado do Espírito Santo”. A ação “7L30 - Implantação e estruturação da Vila Olímpica de Mariana – Minas Gerais”, presente no PPA 2008-2011, nem mesmo constou no PLOA.

As alterações efetuadas no programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, a partir do PPA 2008-2011, resultaram em um volume maior de recursos no PLOA e também uma maior representatividade orçamentária frente aos demais programas da área. Com exceção de 2009, o processo de elaboração da proposta orçamentária deste programa contou com consecutivos incrementos por parte do Poder Executivo e, a partir de 2008, os orçamentos anuais do PPA 2008-2011 foram significativamente maiores que os do PPA 2004-2007. O somatório do PLOA no PPA 2008-2011 foi 1.327,4% maior que no PPA 2004-2007.

Dentre as ações que integraram o programa, ao final do período, o conjunto de ações relacionadas aos eventos esportivos totalizou o maior volume de recursos no PLOA (R\$ 711,5 milhões - 64,4%), seguido da formação de atletas (R\$ 210,8 milhões - 19,1%), infraestrutura (R\$ 73,5 milhões – 6,7%), ciência e tecnologia (R\$ 59,6 milhões – 5,4%), e gestão do programa (R\$ 49,1 milhões - 4,4%).

⁵⁰ A eleição do país sede da Copa do Mundo da FIFA em 2014 ocorreu no dia 30 de outubro de 2007 e a escolha da cidade sede dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos em 2016 foi realizada no dia 02 de outubro de 2009. A apresentação do PPA 2008-2011 pelo Poder Executivo e o encaminhamento do mesmo ao Congresso Nacional ocorreu no dia 30 de agosto de 2007.

TABELA 6 - DOTAÇÕES DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

Ação	PLOA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Eventos	R\$	5,11	2,70	2,70	4,32	11,18	4,91	12,00	668,63	711,55
	%	39,0%	19,5%	12,1%	18,8%	18,4%	8,1%	17,7%	79,3%	64,4%
Apoio à implantação de infraestrutura para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016	R\$	-	-	-	-	-	-	-	370,00	370,00
Gestão e administração da Autoridade Pública Olímpica - APO	R\$	-	-	-	-	-	-	-	123,63	123,63
Preparação e organização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016	R\$	-	-	-	-	-	-	-	82,00	82,00
Apoio a realização da Copa do Mundo FIFA 2014	R\$	-	-	-	-	-	-	-	80,00	80,00
Promoção de eventos esportivos nacionais de alto rendimento	R\$	2,06	0,50	0,50	0,50	5,38	3,06	8,00	5,00	25,00
Promoção e participação em competições internacionais de alto rendimento	R\$	1,15	1,15	1,50	1,50	4,50	1,00	4,00	8,00	22,80
Promoção e participação em competições internacionais de alto rendimento para pessoas portadoras de deficiência	R\$	0,70	0,70	0,70	0,70	1,00	0,75	-	-	4,55
Captação de eventos esportivos internacionais de alto rendimento	R\$	1,20	0,35	-	1,62	0,30	0,10	-	-	3,57
Formação de Atletas	R\$	1,55	6,70	15,20	15,40	32,40	44,60	40,00	55,00	210,85
	%	11,8%	48,4%	68,0%	66,9%	53,3%	74,0%	59,1%	6,5%	19,1%
Concessão de bolsa a atletas	R\$	-	4,70	13,20	13,20	26,40	40,40	20,00	40,00	157,90
Funcionamento de núcleos de categorias de base do esporte de alto rendimento	R\$	0,74	1,00	1,00	1,20	5,00	3,00	10,00	10,00	31,94
Deteção e avaliação de atletas de alto rendimento	R\$	0,71	1,00	1,00	1,00	1,00	1,20	10,00	5,00	20,91
Funcionamento de Centros de Excelência Esportiva - Rede CENESP	R\$	0,10	-	-	-	-	-	-	-	0,10
Infraestrutura	R\$	0,00	0,00	0,00	0,00	13,50	4,00	2,00	54,00	73,50
	%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	22,2%	6,6%	3,0%	6,4%	6,7%
Implantação de controle de acesso e monitoramento nos estádios de futebol para segurança do torcedor	R\$	-	-	-	-	-	-	-	52,00	52,00
Implantação e modernização de infraestrutura para o esporte de alto rendimento	R\$	-	-	-	-	13,50	4,00	2,00	2,00	21,50

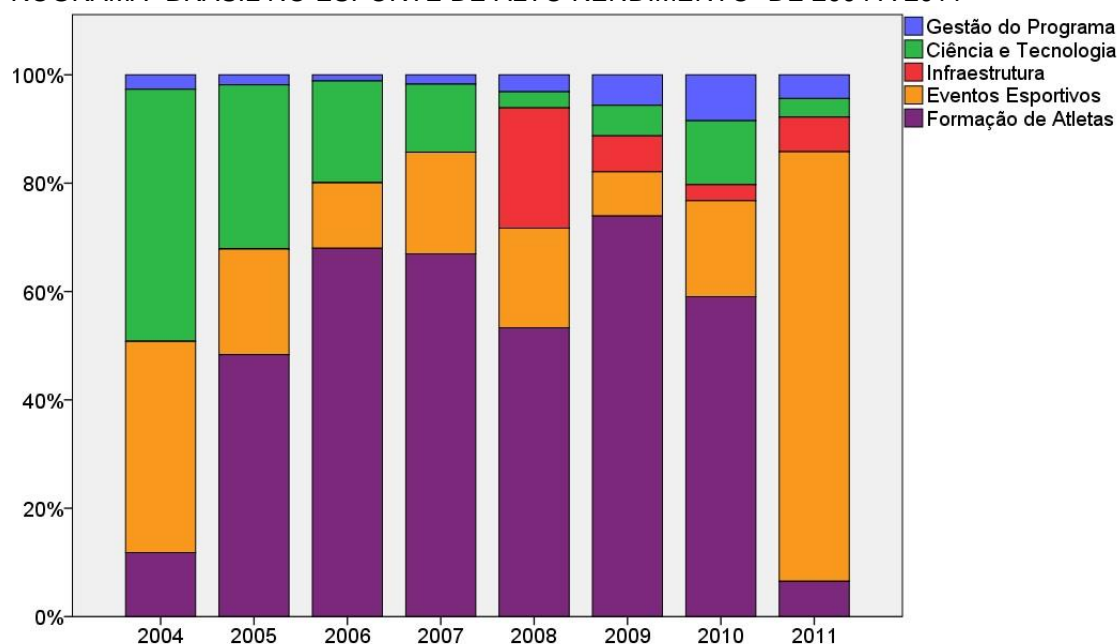
TABELA 6 - DOTAÇÕES DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES) (continuação)

Ação	PLOA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Ciência e Tecnologia	R\$	6,10	4,20	4,20	2,88	1,80	3,40	8,00	29,00	59,6
	%	46,5%	30,3%	18,8%	12,5%	3,0%	5,6%	11,8%	3,4%	5,4%
Implantação e modernização de centros científicos e tecnológicos para o esporte	R\$	5,00	3,20	3,20	1,88	1,00	2,50	6,00	27,00	49,78
Capacitação de recursos humanos para o esporte de alto rendimento	R\$	1,10	1,00	1,00	1,00	0,80	0,90	2,00	2,00	9,80
Gestão do Programa	R\$	0,35	0,26	0,26	0,40	1,90	3,40	5,74	36,80	49,10
	%	2,7%	1,8%	1,1%	1,7%	3,1%	5,6%	8,5%	4,4%	4,4%
Publicidade de utilidade pública	R\$	0,20	0,10	0,10	0,10	1,60	3,10	2,10	32,10	39,40
Gestão e administração do programa	R\$	0,15	0,16	0,16	0,30	0,30	0,30	3,64	4,70	9,70
Total	R\$	13,11	13,86	22,36	23,00	60,78	60,31	67,74	843,43	1.104,58

FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

Ainda que as ações voltadas aos eventos esportivos tenham totalizado o maior volume de recursos do PLOA, de 2005 a 2010 o Poder Executivo designou uma predominância orçamentária para ações relativas à formação de atletas. Mais especificamente, em 2005, com a instituição do “Bolsa Atleta”, a ação “Concessão de Bolsa Atleta” somou o maior volume de recursos no PLOA do programa de 2005 a 2010.

GRÁFICO 9 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA “BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO” DE 2004 A 2011



FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

Apesar da tendência de crescimento no PLOA do programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, exceto pela ação “Gestão e administração do programa”, todas as demais ações presentes de 2004 a 2011 apresentaram oscilações quanto ao volume de recursos previstos e quanto a sua representatividade frente ao orçamento total do programa. Por exemplo, a ação “Concessão de bolsa a atletas” em 2008 totalizou R\$ 26 milhões, e em 2009 passou para R\$ 40 milhões. Já em 2010, esta ação somou R\$ 20 milhões. Pensando-se no intento de se formar atletas e de tornar o país uma potência esportiva, a continuidade desta ação, dentre outras, seria fundamental. Vale destacar que a instituição do “Bolsa Atleta” e consequente inclusão da ação “Concessão de bolsa a atleta” no programa não representou necessariamente um incremento no orçamento do “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”. Tanto em

2004 quanto em 2005, quando houve a inclusão da ação, o programa totalizou R\$ 13 milhões. Este foi o caso também do ano de 2009, no qual a ação passou de R\$ 26 milhões em 2008 para R\$ 40 milhões, e tanto o PLOA do programa em 2008 quanto em 2009 totalizaram R\$ 60 milhões. Ou seja, a fim de contemplar esta nova ação com recursos orçamentários, houve uma redistribuição orçamentária entre as demais ações do programa.

Além das oscilações, três ações foram retiradas da programação orçamentária do “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”. Em 2005, a ação “Funcionamento de Centros de Excelência Esportiva – Rede CENESP” foi excluída da proposta do programa. De acordo com o TCU, esta ação passou a ser contemplada pelos recursos das ações “Capacitação de recursos humanos para o esporte de alto rendimento” e “Detecção e avaliação de atletas de alto rendimento” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2011). A ação “Captação de eventos esportivos internacionais de alto rendimento” foi retirada do planejamento governamental em 2006, 2010 e 2011. Em 2005, havia uma recomendação por parte do ME de que esta ação fosse conjugada à ação “Promoção e participação em competições internacionais de alto rendimento” (BRASIL, 2005c). Já a ação “Promoção e participação em competições internacionais de alto rendimento para pessoas portadoras de deficiência” foi suprimida do programa a partir de 2010. Indagamo-nos se o atendimento desta ação foi contemplado por outra no programa.

Também nos indagamos se o ME propôs atividades voltadas para o amparo ao atleta após o encerramento da sua carreira. A partir das descrições das ações propostas pelo programa, não identificamos nenhuma ação voltada para estes objetos. Também não identificamos ações voltadas para a implantação de infraestrutura para o esporte de rendimento no período de 2004 a 2007. Diferentemente do ocorrido nos programas “Esporte e Lazer da Cidade” e “Segundo Tempo”, o programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” só contou com uma dotação orçamentária específica para este fim a partir de 2008. No caso dos programas “Esporte e Lazer da Cidade” e “Segundo Tempo”, estes contaram com designação de recursos orçamentários para a implantação e modernização de infraestrutura para o esporte de participação e educacional, respectivamente, desde 2004.

Após a elaboração da proposta orçamentária do “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” pelo Poder Executivo, o Poder Legislativo, no processo de apreciação e votação do PLOA, totalizou um incremento de R\$ 153,2 milhões (+13,9%) do que foi proposto pelo Poder Executivo. Dentre os demais programas da função “Desporto e Lazer”, o “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” foi o programa que totalizou o terceiro maior volume de recursos via emendas parlamentares. No decorrer de todos os anos do período, exceto pelo ano de 2008, o Poder Legislativo promoveu incrementos ao PLOA do programa, dentre os quais, destaca-se o ano de 2004 (+85%), 2005 (+228,2%), e 2010 (+96,4%).

GRÁFICO 10 - DOTAÇÕES DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

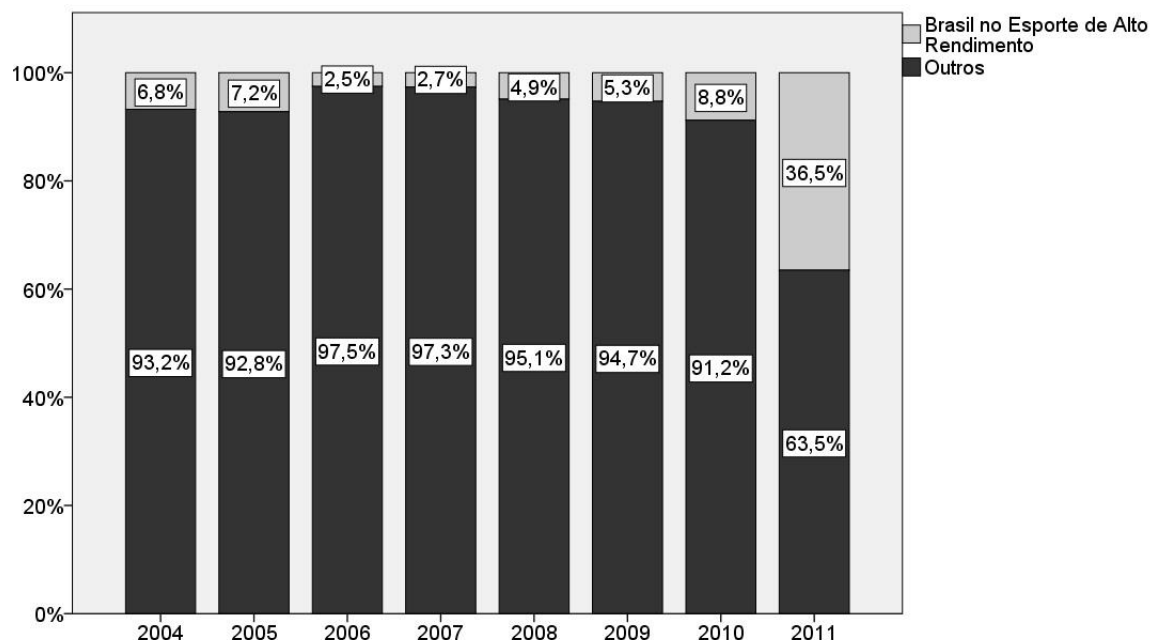


FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

Em decorrência das alterações propostas pelos parlamentares nesta etapa do ciclo orçamentário junto a programação orçamentária da função “Desporto e Lazer”, o programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, que totalizou o maior orçamento do PLOA (R\$ 1,1 bilhões – 31,6%), passou a somar o terceiro maior orçamento da área (R\$ 1,2 bilhões – 13,6%). Apesar da representatividade crescente a partir do PPA 2008-2011, e da predominância orçamentária na área em 2011 no PLOA, o programa não teve uma predominância orçamentária na LOA em nenhum dos anos

do período. Conforme citado anteriormente, o programa designado como prioritário nesta fase foi “Esporte e Lazer da Cidade”.

GRÁFICO 11 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011



FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

As alterações propostas pelos parlamentares na programação orçamentária do “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” envolveram proposições de acréscimos e decréscimos em diferentes ações do programa. No entanto, foram dois os conjuntos de ações que totalizaram o maior volume de recursos adicionais via emendas parlamentares. Do somatório de R\$ 153,2 milhões de recursos adicionais propostos pelas emendas parlamentares no período, o conjunto de infraestrutura esportiva concentrou R\$ 128,1 milhões, o que equivalia 83,7% do total acrescido ao programa. Os acréscimos foram efetuados mais especialmente em 2009, 2010 e 2011 na ação “Implantação e modernização de infraestrutura para o esporte de alto rendimento” que contou com incrementos de 250%, 3.183,7% e 1.885%, respectivamente, ao PLOA.

O outro conjunto de ações foi “Formação de Atletas”. Este conjunto totalizou R\$ 48,6 milhões de incrementos ao PLOA. Estes acréscimos se deram pela proposição de emendas na ação “Funcionamento de núcleos de categorias de base do esporte de alto rendimento”, o qual somou R\$ 24,2 milhões de recursos adicionais, e também pela inclusão de uma ação não prevista pelo PLOA: “Fomento a projetos

de esporte de base”. Incluída no decorrer do processo de elaboração da LOA, esta ação ficou restrita à LOA de 2005 e totalizou R\$ 29,4 milhões.

Além da inclusão da ação “Fomentos a projetos de base” em 2005, no processo de apreciação do PLOA e sanção como LOA, houve a inclusão de outra ação não prevista: “Construção do centro de treinamento de atletas de Várzea Grande”. Esta ação foi inserida no processo de apreciação do PLOA de 2011 na etapa do “Ciclo Setorial”⁵¹ e somou R\$ 19,9 milhões.

Outras três ações não previstas obtiveram recursos orçamentários propostos pelos parlamentares na etapa “Ciclo Geral”⁵². Foram elas: “Complexo esportivo de Pituaçu”, “Implantação e estruturação da Vila Olímpica de Vila Velha - no estado do Espírito Santo”, e “Implantação e estruturação da Vila Olímpica de Linhares - no estado do Espírito Santo”. Contudo, no caso destas ações, as dotações orçamentárias foram canceladas pelo Poder Legislativo na etapa final do processo de apreciação.

No somatório do período, e seguindo a tendência indicada pelo PLOA, o conjunto de ações relacionado aos eventos esportivos totalizou o maior volume de recursos (R\$ 686,2 milhões - 54,6%), seguido de ações voltadas para a formação de atletas (R\$ 259,5 milhões - 20,6%), infraestrutura (R\$ 201,7 milhões – 16%), ciência e tecnologia (R\$ 61,2 milhões – 4,9%), e gestão do programa (R\$ 49,1 milhões - 3,9%).

⁵¹ O “Ciclo Setorial” é a etapa do processo orçamentário que compreende a apresentação de emendas parlamentares às suas respectivas áreas temáticas, antecedendo a etapa “Ciclo Geral” (CHAVES, 2009)

⁵² O “Ciclo Geral” é a etapa do processo orçamentário que sucede o “Ciclo Setorial” e antecede a etapa “Autógrafos”. No “Ciclo Geral” o relator geral compila as decisões setoriais em um único documento para, após apreciação na CMPOF, ser encaminhada ao Congresso Nacional (CHAVES, 2009)

TABELA 7 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

Ação	LOA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Eventos	R\$	5,31	2,98	2,85	4,32	9,20	5,01	13,45	643,14	686,26
	%	21,9%	6,5%	12,7%	17,6%	16,5%	6,8%	10,1%	73,2%	54,6%
	Variação	+3,9%	+10,2%	+5,6%	0,0%	-17,7%	+2,0%	+12,1%	-3,8%	-3,6%
Apoio à implantação de infraestrutura para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016	R\$	-	-	-	-	-	-	-	307,15	307,15
Gestão e administração da Autoridade Pública Olímpica - APO	R\$	-	-	-	-	-	-	-	123,63	123,63
Apoio a realização da Copa do Mundo FIFA 2014	R\$	-	-	-	-	-	-	-	111,85	111,85
Preparação e organização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016	R\$	-	-	-	-	-	-	-	82,00	82,00
Promoção de eventos esportivos nacionais de alto rendimento	R\$	2,06	0,78	0,65	0,50	4,30	3,06	9,20	10,31	30,86
Promoção e participação em competições internacionais de alto rendimento	R\$	1,15	1,15	1,50	1,50	3,60	1,10	4,25	8,20	22,45
Promoção e participação em competições internacionais de alto rendimento para pessoas portadoras de deficiência	R\$	0,90	0,70	0,70	0,70	1,00	0,75	-	-	4,75
Captação de eventos esportivos internacionais de alto rendimento	R\$	1,20	0,35	-	1,62	0,30	0,10	-	-	3,57
Formação de Atletas	R\$	13,36	36,57	15,20	15,40	28,73	48,45	40,49	61,31	259,51
	%	55,1%	80,4%	67,5%	62,6%	51,6%	65,7%	30,4%	7,0%	20,6%
	Variação	+764,2%	+445,9%	0,0%	0,0%	-11,3%	+8,6%	+1,2%	+11,5%	+23,1%
Concessão de bolsa a atletas	R\$	-	4,92	13,20	13,20	21,12	40,40	20,00	40,00	152,84
Funcionamento de núcleos de categorias de base do esporte de alto rendimento	R\$	12,56	1,21	1,00	1,20	6,61	6,85	10,49	16,31	56,22
Fomento a projetos de esporte de base	R\$	-	29,45	-	-	-	-	-	-	29,45
Deteção e avaliação de atletas de alto rendimento	R\$	0,71	1,00	1,00	1,00	1,00	1,20	10,00	5,00	20,91
Funcionamento de Centros de Excelência Esportiva - Rede CENESP	R\$	0,10	-	-	-	-	-	-	-	0,10

TABELA 7 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES) (continuação)

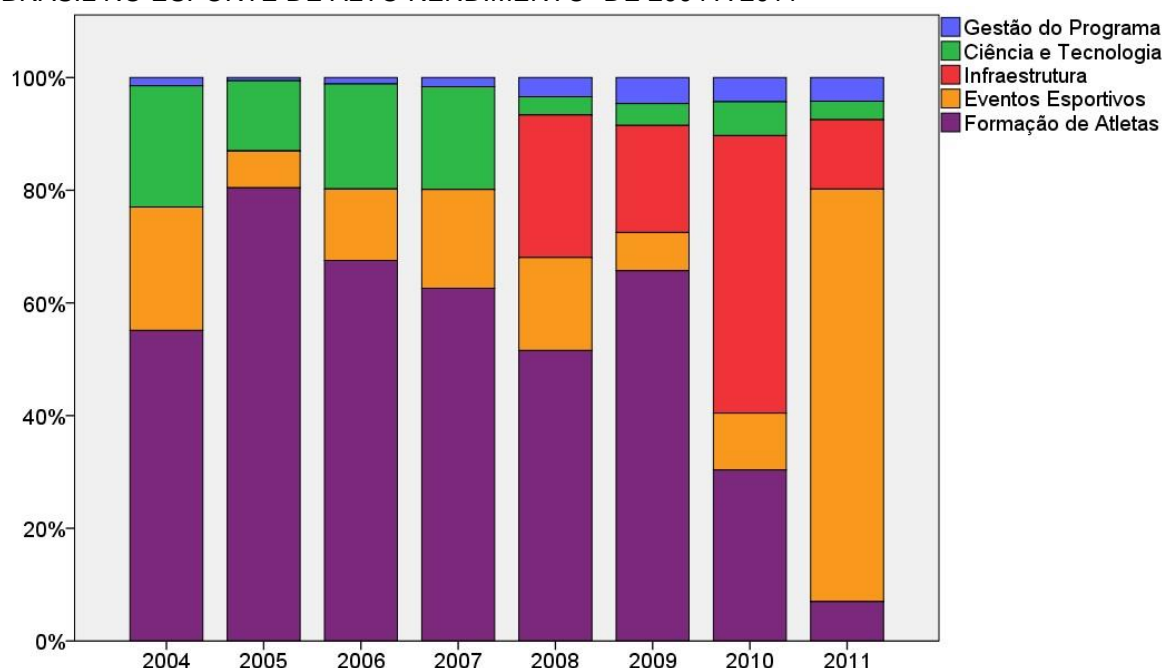
Ação	LOA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Infraestrutura	R\$	0,00	0,00	0,00	0,00	14,10	14,00	65,67	107,92	201,7
	%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	25,3%	19,0%	49,2%	12,3%	16,0%
	Variação	-	-	-	-	+4,4%	+250,0%	+3183,7%	+99,9%	+174,4%
Implantação e modernização de infraestrutura para o esporte de alto rendimento	R\$	-	-	-	-	14,10	14,00	65,67	39,70	133,47
Implantação de controle de acesso e monitoramento nos estádios de futebol para segurança do torcedor	R\$	-	-	-	-	-	-	-	48,30	48,30
Construção do centro de treinamento de atletas de Várzea Grande	R\$	-	-	-	-	-	-	-	19,92	19,92
Ciência e Tecnologia	R\$	5,22	5,67	4,20	4,48	1,80	2,86	8,00	29,00	61,2
	%	21,5%	12,5%	18,7%	18,2%	3,2%	3,9%	6,0%	3,3%	4,9%
	Variação	-14,4%	+35,0%	0,0%	+55,5%	0,0%	-15,9%	0,0%	0,0%	+2,8%
Implantação e modernização de centros científicos e tecnológicos para o esporte	R\$	4,12	4,57	3,20	2,88	1,00	2,50	6,00	27,00	51,27
Capacitação de recursos humanos para o esporte de alto rendimento	R\$	1,10	1,10	1,00	1,60	0,80	0,36	2,00	2,00	9,96
Gestão do Programa	R\$	0,35	0,26	0,26	0,40	1,90	3,40	5,74	36,80	49,10
	%	1,4%	0,6%	1,1%	1,6%	3,4%	4,6%	4,3%	4,2%	3,9%
	Variação	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Publicidade de utilidade pública	R\$	0,20	0,10	0,10	0,10	1,60	3,10	2,10	32,10	39,40
Gestão e administração do programa	R\$	0,15	0,16	0,16	0,30	0,30	0,30	3,64	4,70	9,70
Total	R\$	24,24	45,47	22,51	24,60	55,73	73,72	133,35	878,18	1.257,80
	Variação	+85,0%	+228,2%	+0,7%	+7,0%	-8,3%	+22,2%	+96,9%	+4,1%	+13,9%

FONTE: Senado Federal (2013).

Elaboração própria.

Semelhante ao indicado pelo PLOA, ainda que as ações voltadas para eventos esportivos tenham somado o maior volume de recursos na LOA no período de 2004-2011, estas só obtiveram predominância orçamentária no programa em 2011. De 2004 a 2009, a formação de atletas concentrou a maior parte dos recursos no programa, e em 2010 as ações voltadas para a infraestrutura esportiva concentraram a maior parte dos recursos (49,2%).

GRÁFICO 12 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 A 2011



FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

Enquanto que a maior parte dos recursos orçamentários na função “Desporto e Lazer” seriam aplicados via transferências (69,3%), no programa “Brasil no Esporte de Rendimento” os repasses totalizaram 49,6% e as aplicações diretas do governo federal somaram 49,9% dos recursos da LOA neste programa. As aplicações diretas contaram com predominância orçamentária no programa desde a LOA de 2005, devido em grande parte à implementação do “Bolsa Atleta”.

A implementação do programa via aplicação direta do governo federal foi uma tendência indicada pelo PLOA e que se manteve na LOA. As alterações propostas pelos parlamentares pouco alteraram o que havia sido estabelecido pelo PLOA em relação a esta variável. Dos R\$ 153 milhões de incrementos efetuadas ao PLOA do programa, R\$ 127,6 milhões ficou concentrado nas duas principais modalidades de

aplicação do programa indicadas pelo PLOA: “Aplicações diretas”, com R\$ 69,3 milhões e “Transferências a estados e ao Distrito Federal”, com R\$ 58,2 milhões de recursos adicionais.

TABELA 8 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

Modalidade de Aplicação	LOA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Aplicações Diretas	R\$	3,16	35,81	15,33	19,43	34,75	43,80	84,58	390,82	627,67
	%	13,0%	78,8%	68,1%	79,0%	62,3%	59,4%	63,4%	44,5%	49,9%
	Variação	-8,7%	+462,7%	0,0%	+3,2%	-24,6%	0,0%	+120,6%	+1,2%	+12,4%
Transferências a Estados e ao Distrito Federal	R\$	13,04	4,65	2,51	0,92	4,32	11,40	25,28	174,55	236,66
	%	53,8%	10,2%	11,2%	3,7%	7,7%	15,5%	19,0%	19,9%	18,8%
	Variação	+831,2%	+2,2%	0,0%	0,0%	+119,5%	+48,1%	+226,2%	+15,1%	+32,7%
Transferências a Municípios	R\$	1,12	1,89	-	1,00	1,97	10,00	4,50	159,11	179,59
	%	4,6%	4,2%	-	4,1%	3,5%	13,6%	3,4%	18,1%	14,3%
	Variação	-20,0%	-	-	-	-16,5%	-	0,0%	-3,3%	+4,0%
Transferências a Consórcios Públicos	R\$	-	-	-	-	-	-	-	123,63	123,63
	%	-	-	-	-	-	-	-	14,1%	9,8%
	Variação	-	-	-	-	-	-	-	0,0%	0,0%
Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	R\$	6,93	3,07	4,52	3,25	10,30	8,37	18,99	28,25	83,68
	%	28,6%	6,8%	20,1%	13,2%	18,5%	11,4%	14,2%	3,2%	6,7%
	Variação	+1,2%	+4,4%	0,0%	0,0%	-0,4%	-5,0%	+10,7%	+60,1%	+17,0%
A Definir	R\$	-	0,05	0,15	-	4,40	0,15	-	1,82	6,57
	%	-	0,1%	0,7%	-	7,9%	0,2%	-	0,2%	0,5%
	Variação	-	-	-	-	-	-	-	-	-

FONTE: Senado Federal (2013).

Elaboração própria.

Semelhante ao ocorrido na função “Desporto e Lazer”, no processo de elaboração da proposta orçamentária do “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, o Poder Executivo optou por designar suas ações como “nacionais”. Com exceção de 2004 quando houve a regionalização de despesas referente a Rede CENESP no estado do Amazonas e em São Paulo, no decorrer de todos os outros anos, as despesas no PLOA foram instituídas como nacionais. Ao analisarmos a proposta da LOA para o programa, podemos inferir que a regionalização das despesas se deu via emendas parlamentares e que esta prática foi se tornando recorrente no decorrer dos anos. Vale salientar que os parlamentares também fizeram proposições de alterações nas dotações “nacionais”. No entanto, enquanto que as dotações regionalizadas totalizaram R\$ 150 milhões de recursos adicionais via emendas, as dotações nacionais somaram apenas R\$ 3,2 milhões de acréscimos.

Conforme citado anteriormente, não houve um padrão para a designação das dotações orçamentárias no que se refere à localização das despesas. Por exemplo, em 2010, ao mesmo tempo em que houve a proposição de um incremento orçamentário de R\$ 90 mil na ação “Funcionamento de núcleos de categorias de base do esporte de alto rendimento” designada como “nacional”, houve também a proposição de uma dotação orçamentária de R\$ 200 mil para esta ação localizada no estado de Minas Gerais. Outro exemplo semelhante foi encontrado em 2011, quando a ação “Apoio a realização da Copa do Mundo FIFA 2014” designada como “nacional” contou com um incremento de R\$ 8 milhões. Neste mesmo ano, esta ação contou com uma dotação orçamentária para o estado de Mato Grosso que totalizou um incremento de R\$ 250 mil.

Os dados revelam que não houve um padrão na distribuição dos recursos regionalizados. Enquanto alguns estados foram contemplados com dotações orçamentárias do programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” via emendas parlamentares, vários outros não contaram com dotações regionalizadas. Este é o caso dos estados de Roraima, Pará, Tocantins, Acre, Maranhão, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Alagoas, Bahia, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo e Paraná. Nos estados contemplados, não houve uma continuidade no repasse dos recursos e as dotações apresentaram ainda uma oscilação significativa de valores.

Apesar do grande volume de emendas regionalizadas, a distribuição dos recursos no que se refere à localização espacial da despesa seguiu a tendência

indicado pelo PLOA, no qual, no somatório das leis orçamentárias do período, as despesas nacionais totalizaram R\$ 1,1 bilhões (88,1%), seguido das despesas localizadas no estado do Centro-oeste (R\$ 49 milhões – 3,9%) e do Sudeste (R\$ 44 milhões – 3,6%).

TABELA 9 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

Localização da Despesa	LOA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Nacional	R\$	12,33	43,30	22,41	23,00	47,83	59,77	114,07	785,01	1107,72
	%	50,8%	95,2%	99,6%	93,5%	85,8%	81,1%	85,5%	89,4%	88,1%
	Variação	-5,2%	+212,5%	+0,2%	0,0%	-21,3%	-0,9%	+68,4%	-6,9%	+0,3%
Centro-Oeste	R\$	0,00	0,10	0,00	0,60	0,00	0,00	0,20	48,15	49,05
	%	0,0%	0,2%	0,0%	2,4%	0,0%	0,0%	0,1%	5,5%	3,9%
	Variação	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MT	R\$	-	-	-	-	-	-	0,20	45,35	45,55
GO	R\$	-	-	-	-	-	-	-	2,60	2,60
DF	R\$	-	0,10	-	0,60	-	-	-	0,20	0,90
Sudeste	R\$	11,87	1,92	0,00	1,00	6,60	13,60	1,40	8,45	44,84
	%	48,9%	4,2%	0,0%	4,1%	11,8%	18,4%	1,0%	1,0%	3,6%
	Variação	+23632,4%	-	-	-	-	-	-	-	+89.580,4%
MG	R\$	11,82	-	-	-	6,00	13,60	0,20	0,10	31,72
RJ	R\$	-	0,42	-	-	0,60	-	0,90	7,60	9,52
SP	R\$	0,05	1,50	-	1,00	-	-	0,30	0,75	3,60
Norte	R\$	0,05	0,10	0,10	0,00	0,00	0,10	17,48	8,71	26,54
	%	0,2%	0,2%	0,4%	0,0%	0,0%	0,1%	13,1%	1,0%	2,1%
	Variação	0,0%	-	-	-	-	-	-	-	+52.978,3%
AM	R\$	0,05	-	-	-	-	-	17,23	6,00	23,28
AP	R\$	-	-	-	-	-	-	-	0,91	0,91
RO	R\$	-	0,10	0,10	-	-	0,10	0,25	1,80	2,35
Nordeste	R\$	0,00	0,00	0,00	0,00	1,30	0,10	0,20	24,86	26,46
	%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,3%	0,1%	0,1%	2,8%	2,1%
	Variação	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CE	R\$	-	-	-	-	-	-	-	24,00	24,00
SE	R\$	-	-	-	-	1,20	-	-	-	1,20
PI	R\$	-	-	-	-	0,10	0,10	0,10	0,81	1,11
PB	R\$	-	-	-	-	-	-	0,10	-	0,10
AL	R\$	-	-	-	-	-	-	-	0,05	0,05

TABELA 9 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES) (continuação)

Localização da Despesa	LOA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Sul	R\$	0,00	0,05	0,00	0,00	0,00	0,15	0,00	3,00	3,20
	%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%	0,3%	0,3%
	Variação	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RS	R\$	-	0,05	-	-	-	-	-	3,00	3,05
SC	R\$	-	-	-	-	-	0,15	-	-	0,15

FONTE: Senado Federal (2013).

Elaboração própria.

3.2.2 Planejamento orçamentário e o esporte de participação: “Esporte e Lazer da Cidade”

O programa “Esporte e Lazer na Cidade” foi proposto em 2003 a partir da elaboração do PPA 2004-2007. Elaborado nos últimos instantes da data limite imposta pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) (CASTELANI FILHO, 2007), o “Esporte e Lazer na Cidade” buscou romper com o programa “Esporte Solidário”⁵³ do PPA anterior, ao promover, dentre outras coisas, um atendimento intergeracional. O “Esporte e Lazer na Cidade” tinha como público alvo a população em geral e seu objetivo era o de promover o acesso ao esporte recreativo e ao lazer (BRASIL, 2003f).

A partir de 2005, com uma revisão do programa, o seu nome foi alterado para “Esporte e Lazer da Cidade”, e o seu objetivo passou a ser o de “promover o atendimento da demanda por lazer da população em situação de vulnerabilidade social, na perspectiva da melhoria da sua qualidade de vida” (BRASIL, 2006i, p. 26).

A alteração do nome do programa foi ainda objeto de discussão nos relatórios do ME de 2006 e 2007. Estes recomendaram que o nome do programa fosse alterado para “Programa de Desenvolvimento de Esporte e de Lazer” (BRASIL, 2007; 2008). Apesar das orientações, o nome do programa se manteve no PPA 2008-2011 como “Esporte e Lazer da Cidade”. Seus objetivos passaram a ser a ampliação, democratização e universalização do acesso à prática e ao conhecimento do esporte recreativo e de lazer, a promoção do desenvolvimento humano e inclusão social (BRASIL, 2007f). Seu público-alvo foi definido como famílias sem rendimento ou com rendimentos de até ½ salário mínimo per capita (BRASIL, 2007f).

No decorrer do processo orçamentário de ambos os planos de governo, o programa se manteve vinculado à Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e de Lazer (SNDEL). Composta pelo Departamento de Políticas Sociais de Esporte e de Lazer e pelo Departamento de Ciência e Tecnologia do Esporte, a SNDEL tinha como finalidade, dentre outras, implantar programas de desenvolvimento do esporte e do lazer (BRASIL, 2003c). Além do “Esporte e Lazer da

⁵³ O “Esporte Solidário” tinha por objetivo diminuir a situação de exclusão e risco social de jovens e adolescentes carentes com idades entre 10 a 24 anos por meio da intensificação da prática esportiva (BRASIL, 1999b).

Cidade”, a SNDEL também manteve sob sua responsabilidade a implementação do programa “Proteção e Promoção dos Povos Indígenas” no PPA 2008-2011.

Vale destacar que, embora vinculado a SNDEL, duas ações do “Esporte e Lazer da Cidade” estiveram sob responsabilidade de outros órgãos administrativos do ME: a ação “5450 – Implantação e modernização de infraestrutura para esporte recreativo e de lazer”, que até 2005 esteve sob responsabilidade da SNDEL, a partir de 2006 passou a ser de responsabilidade do Gabinete do Ministro de Estado do Esporte; e a ação “2272 – Gestão e administração do programa”, que a partir de 2008 passou a ser vinculada ao Gabinete do Ministro.

Tanto a implementação do “Esporte e Lazer da Cidade” como de qualquer outra ação relativa à política para o esporte de participação, partem do pressuposto que é dever do Estado promover inclusão social e garantir à sociedade, independentemente de condição, o acesso ao esporte (BRASIL, 2006a).

No caso específico do programa “Esporte e Lazer da Cidade”, este congregou diferentes ações que apresentaram poucas variações entre os planos de governo e que, para a nossa análise, foram agrupadas em cinco eixos centrais: (1) Gestão do Programa; (2) Ciência e Tecnologia; (3) Infraestrutura; (4) Eventos; e (5) Desenvolvimento de atividades esportivas e de lazer. Estas ações e suas respectivas finalidades encontram-se sumarizadas no quadro abaixo.

QUADRO 7 - DESCRIÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA “ESPORTE E LAZER DA CIDADE”

<p style="text-align: center;">Gestão do programa</p> <p>- Gestão e administração do programa: “constituir um centro de custos administrativos dos programas, agregando as despesas que não são passíveis de apropriação em ações finalísticas do próprio programa” (BRASIL, 2010f).</p> <p>- Publicidade de utilidade pública: “propiciar o atendimento ao princípio constitucional da publicidade, mediante ações que visam informar, esclarecer, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população ou segmento da população para adotar comportamentos que lhe tragam benefícios sociais, com o fim de melhorar a sua qualidade de vida” (BRASIL, 2010f).</p>
<p style="text-align: center;">Ciência e Tecnologia</p> <p>- Fomento a pesquisas para o desenvolvimento de políticas sociais de esporte recreativo e do lazer - Rede CEDES⁵⁴: “fomentar e apoiar atividades desenvolvidas por grupos de estudos e pesquisas que estimulem a produção do conhecimento no campo do esporte recreativo e do lazer,</p>

⁵⁴ A partir de 2008, por recomendação do ME (BRASIL, 2007h), a ação “3988 – Implantação de centros de desenvolvimento do esporte recreativo e de lazer – Rede CEDES” foi agregada à ação “2426 – Funcionamento de centros de desenvolvimento do esporte recreativo e de lazer – Rede CEDES”, e passou a se denominar “2426 – Fomento a pesquisas para o desenvolvimento de políticas sociais de esporte recreativo e do lazer – Rede CEDES”. Na apresentação dos dados orçamentários, o montante relativo a estas ações de 2004 a 2007 estarão conjugados.

incluindo o esporte e o lazer de criação nacional e identidade cultural, que contribuam para a implantação e efetivação da política nacional de esporte” (BRASIL, 2010f).

- Promoção de eventos científicos e tecnológicos voltados ao desenvolvimento de políticas sociais do esporte recreativo e de lazer: “contribuir para a atualização da produção e difusão do conhecimento relativo ao esporte recreativo e ao lazer, por meio do intercâmbio científico e tecnológico nacional e internacional, entre pesquisadores, gestores, acadêmicos e outros profissionais que contribuam para a implantação e efetivação da Política Nacional de Esporte” (BRASIL, 2010f).

- Sistema Centro de documentação e informação do Ministério do Esporte – CEDIME: “preservar e difundir a memória do esporte e do lazer, bem como difundir e ampliar o acesso ao conhecimento científico nessas áreas, por meio do apoio aos núcleos de estudos em documentação e informação sediados em universidades, institutos de pesquisa e de memória assim como editores de periódicos científicos, construindo um ponto de convergência no cenário da tecnologia e da informação” (BRASIL, 2010f).

- Desenvolvimento do Sistema de Gestão Compartilhada do Esporte e do Lazer: “desenvolver e implantar um sistema nacional, com capacidade para combinar forças técnicas, políticas e administrativas, sistematizando e articulando aparatos normativos capazes de definir os papéis, interfaces e competências de cada agente - público, privado ou terceiro setor – nas três esferas: municípios, estados e União” (BRASIL, 2010f).

- Concessão de prêmio de literatura do esporte recreativo e do lazer: “promover, apoiar e divulgar a produção científica, tecnológica, jornalística e pedagógica nas áreas do esporte e lazer de inclusão social contribuindo para o seu desenvolvimento” (BRASIL, 2009b).

- Edição e distribuição de material técnico e científico relacionados ao esporte recreativo e ao lazer: “possibilitar a comunidade esportiva o acesso a informação e a produção científica sobre temas relativos ao esporte recreativo e ao lazer, aumentando o acervo literário destas áreas” (BRASIL, 2006g).

Infraestrutura

- Implantação e modernização de infraestrutura para esporte recreativo e de lazer⁵⁵: “disponibilizar e modernizar áreas para a prática de esporte e lazer, assim como instalações e equipamentos adequados à prática esportiva, contribuindo para reduzir a exclusão e o risco social e para melhorar a qualidade de vida, mediante garantia de acessibilidade a espaços esportivos modernos” (BRASIL, 2010f).

Eventos

- Promoção de eventos interdisciplinares do esporte recreativo e do lazer⁵⁶: “viabilizar a realização de eventos e apoiar projetos de natureza interdisciplinar que contemplem as áreas do esporte recreativo e do lazer” (BRASIL, 2010f).

⁵⁵ A partir de 2006, por recomendação do ME (BRASIL, 2005c), as ações “3073 – Modernização de núcleos de esporte e de lazer” e “5450 – Implantação de núcleos de esporte e de lazer” foram agrupadas e denominadas: “5450 – Implantação e modernização de infraestrutura para esporte recreativo e de lazer”. Em 2006, houve a abertura de um crédito especial sob a denominação e código: “1F70 - Implantação de núcleos de esporte e de lazer”. Em 2008, também verificamos a mesma ação sob um código diferente: “8765 - Implantação e modernização de infraestrutura para esporte recreativo e de lazer”. Por se tratarem do mesmo objeto, na apresentação dos dados orçamentários, o montante relativo a todas estas ações estarão conjugados.

⁵⁶ A partir de 2007, por recomendação do ME (BRASIL, 2005c), a ação “6224 – Promoção de eventos de esporte recreativo e de lazer” foi agrupada à ação “8473 – Fomento a eventos interdisciplinares do esporte recreativo e do lazer”. Na apresentação dos dados, o montante relativo a estas ações em 2004, 2005 e 2006 estarão conjugados.

Desenvolvimento de atividades esportivas e de lazer

- **Funcionamento de núcleos de esporte recreativo e de lazer:** “promover o desenvolvimento de atividades de esporte recreativo e de lazer para crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e pessoas com necessidades especiais, visando garantir os direitos sociais de acesso ao esporte e ao lazer” (BRASIL, 2010f).

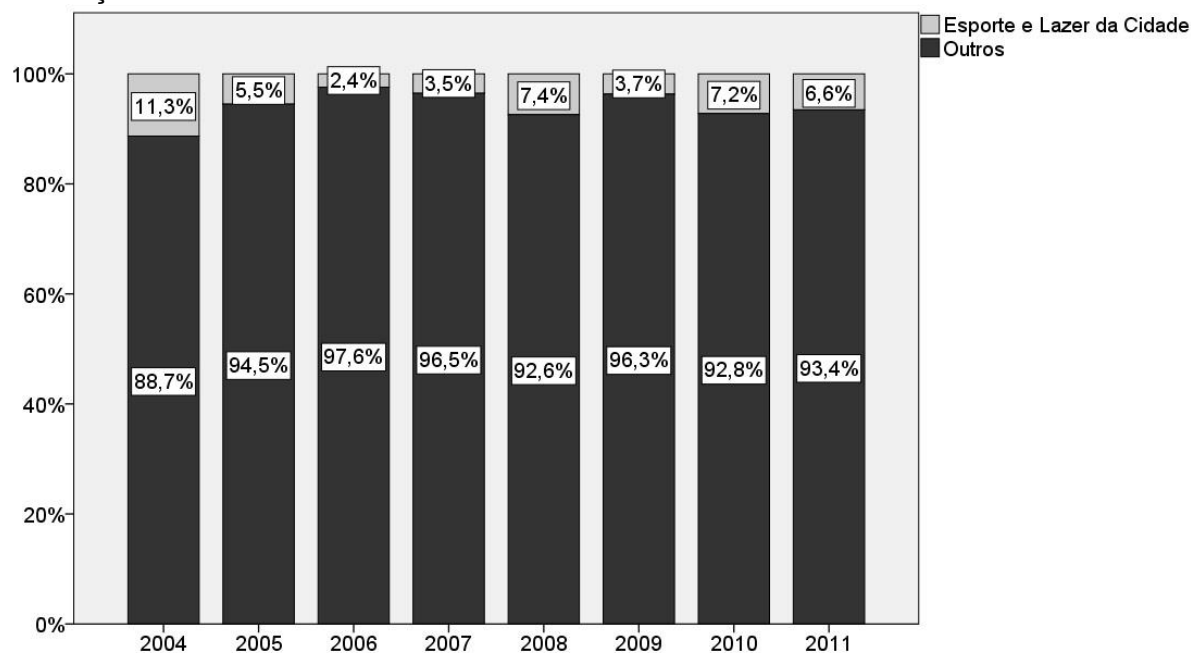
- **Desenvolvimento de atividades esportivas, recreativas e de lazer para pessoas adultas e idosas - Vida Saudável:** “disponibilizar, de forma regular e sistematizada, atividades esportivas recreativas, culturais e de lazer, que visem à melhoria da qualidade de vida de pessoas adultas a partir de 45 anos e idosas” (BRASIL, 2010f).

FONTE: Brasil (2006g; 2009b; 2010f).

Elaboração própria.

O programa “Esporte e Lazer da Cidade” constava nos planos de governo como o programa com o segundo maior orçamento da área. O mesmo somava R\$ 949 milhões, o que correspondia a 31,8% do estimado pelos PPAs para a função “Desporto e Lazer”. No decorrer do processo de elaboração dos orçamentos anuais pelo Poder Executivo, no entanto, o programa somou o quinto maior orçamento entre os programas e um montante que correspondia a apenas 5,7% de todos os recursos do PLOA para a área. Nenhuma das propostas orçamentárias elaboradas pelo Poder Executivo ultrapassou 11,3% (2004) do previsto para a área. Em 2006, por exemplo, os recursos designados ao programa representaram apenas 2,4% do PLOA para a área.

GRÁFICO 13 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011



FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

O volume total designado pelo PLOA ao “Esporte e Lazer da Cidade” - R\$ 198 milhões – representou um montante 79,1% abaixo do que foi estabelecido pelos planos de governo. Além do baixo volume, não houve um padrão de financiamento por parte do Poder Executivo para esta política. Ainda que o valor do PLOA em 2011 para o programa tenha sido 469% maior que o de 2004, e que os orçamentos anuais do PPA 2008-2011 tenha compreendido um aumento de 201,4% dos orçamentos do PPA 2004-2007, o processo de elaboração do PLOA do programa “Esporte e Lazer da Cidade” foi marcado por oscilações orçamentárias.

As oscilações orçamentárias do programa “Esporte e Lazer da Cidade” não estiveram vinculadas a cortes orçamentários efetuados na função “Desporto e Lazer”, uma vez que a área não contou com cortes orçamentários no período analisado. Conforme citado anteriormente, os recursos do PLOA para a função “Desporto e Lazer” decresceram apenas em 2008, devido à retirada do programa “Rumo ao Pan 2007”. Ou seja, podemos inferir que o Poder Executivo, nesta etapa, optou por promover restrições orçamentárias ao “Esporte e Lazer da Cidade”.

No que se refere às divergências encontradas entre o que foi previsto pelos planos de governo e entre o que foi proposto pelo PLOA elaborado pelo Poder Executivo, verificamos que estas não ficaram restritas aos valores das despesas.

Houve um descompasso entre as ações previstas pelos planos de governo e aquelas que de fato integraram as propostas orçamentárias anuais. Por exemplo, dentre outras ações, o PPA 2008-2011 previa os seguintes projetos: “7J49 - Construção de Complexo Esportivo”; “7J55 - Construção do Complexo Poliesportivo do Zerão em Macapá – AP”; “7J37- Construção do Estádio Olímpico do Município de Ananindeua – PA”; “7J48 - Implantação de infraestrutura para Esporte Recreativo e de Lazer em Municípios do Estado de Mato Grosso”; “7J31 - Implantação do Complexo Esportivo Aluísio Alves em Macaíba - Rio Grande do Norte”; e “7J51 - Implantação e modernização de Vila Olímpica no município da Serra-ES”. Estes, no entanto, não foram incluídos no PLOA do Poder Executivo.

Contrastando com a realidade acima, várias ações não previstas pelos planos foram incluídas no programa. Este foi o caso, por exemplo, das seguintes ações incluídas no PLOA em 2005: “4641 - Publicidade de utilidade pública”, “8453 - Edição e distribuição de material técnico e científico relacionados ao esporte recreativo e ao lazer”, “8473 - Fomento a eventos interdisciplinares do esporte recreativo e do lazer”, e “8497 - Concessão de prêmio de literatura do esporte recreativo e do lazer”. No PPA 2008-2011, por exemplo, além dos projetos citados anteriormente⁵⁷, a previsão orçamentária do programa só continha as ações “2667 - Funcionamento de Núcleos de Esporte Recreativo e de Lazer” e “8765 - Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Recreativo e de Lazer”. As demais ações do programa no PPA 2008-2011 foram todas incluídas no decorrer do processo de elaboração do PLOA.

O conjunto de ações proposto pelo “Esporte e Lazer da Cidade” passou ainda por outras alterações no decorrer do processo de elaboração da peça orçamentária. A ação “Edição e distribuição de material técnico e científico relacionados ao esporte recreativo”, por exemplo, foi incluída no PLOA de 2005 e excluída do programa a partir do PPA 2008-2011. A partir de 2007, o funcionamento de atividades de esporte e lazer para idosos por meio dos núcleos “Vida Saudável”, passou a contar com uma dotação

⁵⁷ Os projetos foram: “7J49 - Construção de Complexo Esportivo”; “7J55 - Construção do Complexo Poliesportivo do Zerão em Macapá – AP”; “7J37- Construção do Estádio Olímpico do Município de Ananindeua – PA”; “7J48 - Implantação de infraestrutura para Esporte Recreativo e de Lazer em Municípios do Estado de Mato Grosso”; “7J31 - Implantação do Complexo Esportivo Aluísio Alves em Macaíba - Rio Grande do Norte”; e “7J51 - Implantação e modernização de Vila Olímpica no município da Serra-ES”.

específica: “Desenvolvimento de atividades esportivas, recreativas e de lazer para pessoas adultas e idosas – Vida Saudável”.

Ao final do período, as ações voltadas para a infraestrutura para o esporte e lazer totalizaram o maior volume de recursos no PLOA: R\$ 105 milhões, aproximadamente 53,4% dos recursos destinados ao programa no período. Na sequência, foram atendidas as ações voltadas ao desenvolvimento de atividades esportivas e de lazer (R\$ 56,2 milhões - 28,4%), gestão do programa (R\$ 17,6 milhões - 8,9%), ciência e tecnologia (R\$ 15,5 milhões - 7,8%), e eventos (R\$ 2,7 milhões - 1,4%).

TABELA 10 - DOTAÇÕES DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "ESPORTE E LAZER DA CIDADE" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

Ação	PLOA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Infraestrutura	R\$	7,32	2,50	2,50	1,00	5,10	3,00	15,96	68,45	105,82
	%	49,5%	26,6%	26,6%	6,4%	24,2%	21,2%	54,4%	81,3%	53,4%
Implantação e modernização de infraestrutura para esporte recreativo e de lazer	R\$	7,32	2,50	2,50	1,00	5,10	3,00	15,96	68,45	105,82
Desenvolvimento de atividades esportivas e de lazer	R\$	5,60	3,81	4,06	11,15	11,55	6,40	6,70	6,98	56,24
	%	37,8%	40,5%	43,2%	70,8%	54,9%	45,3%	22,9%	8,3%	28,4%
Funcionamento de núcleos de esporte recreativo e de lazer	R\$	5,60	3,81	4,06	7,00	7,60	4,50	4,70	4,98	42,24
Desenvolvimento de atividades esportivas, recreativas e de lazer para pessoas adultas e idosas - Vida Saudável	R\$	-	-	-	4,15	3,95	1,90	2,00	2,00	14,00
Gestão e administração do programa	R\$	0,06	0,75	0,74	0,80	1,80	2,30	4,53	6,69	17,67
	%	0,4%	8,0%	7,9%	5,1%	8,6%	16,3%	15,4%	7,9%	8,9%
Publicidade de utilidade pública	R\$	-	0,50	0,50	0,50	1,40	1,90	1,15	3,15	9,10
Gestão e administração do programa	R\$	0,06	0,25	0,24	0,30	0,40	0,40	3,38	3,54	8,57
Ciência e Tecnologia	R\$	1,61	2,19	1,94	1,79	2,09	1,92	2,13	1,85	15,51
	%	10,8%	23,3%	20,7%	11,4%	9,9%	13,6%	7,3%	2,2%	7,8%
Fomento a pesquisas para o desenvolvimento de políticas sociais de esporte recreativo e do lazer - Rede CEDES	R\$	1,13	1,75	1,50	1,30	1,00	1,00	1,00	1,00	9,68
Promoção de eventos científicos e tecnológicos voltados ao desenvolvimento de políticas sociais do esporte recreativo e de lazer	R\$	0,48	0,22	0,22	0,27	0,27	0,27	0,20	0,20	2,13
Desenvolvimento do Sistema de Gestão Compartilhada do Esporte e do Lazer	R\$	-	-	-	-	0,42	0,35	0,35	0,35	1,47
Concessão de prêmio de literatura do esporte recreativo e do lazer	R\$	-	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,38	0,10	0,98
Sistema centro de documentação e informação do Ministério do Esporte – CEDIME	R\$	-	-	-	-	0,30	0,20	0,20	0,20	0,90
Edição e distribuição de material técnico e científico relacionados ao esporte recreativo e ao lazer	R\$	-	0,12	0,12	0,12	-	-	-	-	0,36

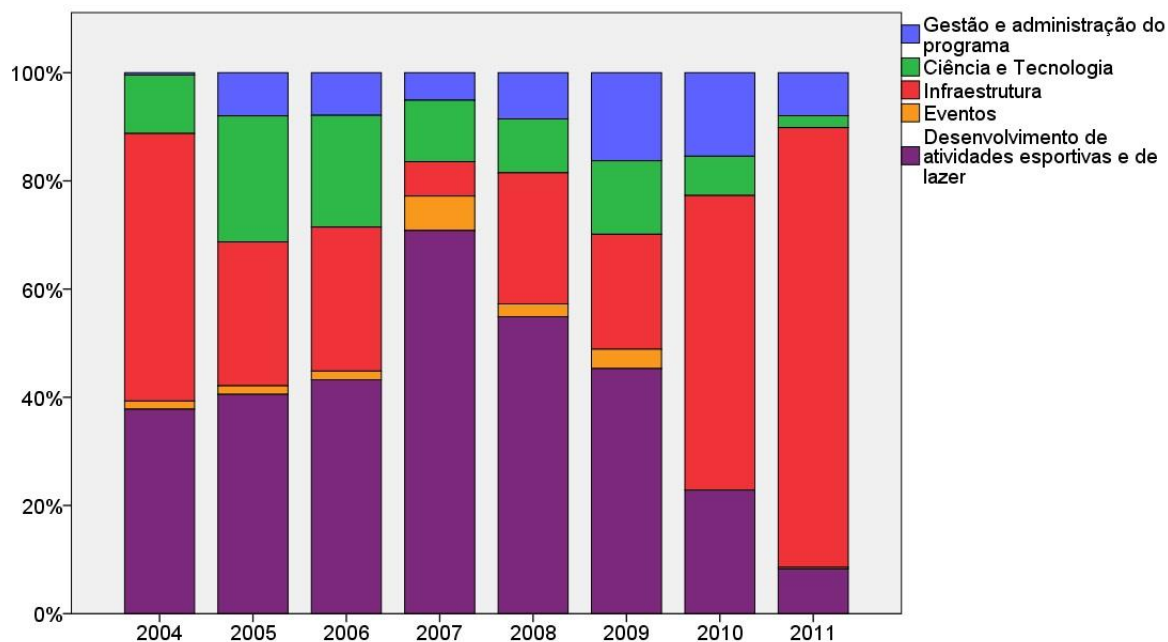
TABELA 10 - DOTAÇÕES DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "ESPORTE E LAZER DA CIDADE" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES) (continuação)

Ação	PLOA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Eventos	R\$	0,22	0,15	0,15	1,00	0,50	0,51	0,00	0,25	2,78
	%	1,5%	1,6%	1,6%	6,4%	2,4%	3,6%	0,0%	0,3%	1,4%
Promoção de eventos interdisciplinares do esporte recreativo e do lazer	R\$	0,22	0,15	0,15	1,00	0,50	0,51	0,00	0,25	2,78
Total	R\$	14,80	9,40	9,39	15,74	21,04	14,13	29,31	84,21	198,02

FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

Embora as ações voltadas para a infraestrutura tenham somado o maior volume de recursos no PLOA do programa “Esporte e Lazer da Cidade”, este conjunto de ações nem sempre foi tomado como prioritário na elaboração da proposta. De 2005 a 2009, o Poder Executivo, ao elaborar o PLOA, concentrou os recursos em ações voltadas para o desenvolvimento de atividades esportivas e de lazer.

GRÁFICO 14 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DE 2004 A 2011 DO PROGRAMA "ESPORTE E LAZER DA CIDADE"



FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

A implantação e/ou modernização de infraestrutura esportiva e de lazer, bem como o funcionamento de núcleos de esporte recreativo e de lazer foram designados pelo Poder Executivo como as duas principais ações do “Esporte e Lazer da Cidade”. Juntas, estas duas ações foram responsáveis por 81,8% dos recursos do PLOA e as suas oscilações tiveram um impacto direto no volume orçamentário do programa nesta etapa. Por exemplo, de 2008 para 2009, os recursos do PLOA para o “Esporte e Lazer da Cidade” passaram de R\$ 21,04 milhões para R\$ 14,13 milhões, o que representou uma queda orçamentária de R\$ 6,91 milhões. Neste mesmo período, as ações relacionadas com o funcionamento de núcleos apresentaram uma queda de R\$ 5,15 milhões. Para o ano de 2010, os valores do PLOA para o programa passaram para R\$ 29,31 milhões, o que correspondeu a um incremento de R\$ 15,18 milhões da proposta de 2009. Neste mesmo período, a ação “Implantação e modernização de

infraestrutura para o esporte recreativo e de lazer” passou de R\$ 3 milhões em 2009 para R\$ 15,96 milhões em 2010, o que correspondeu a um incremento de R\$ 12,96 milhões. Em 2011, ano em que a proposta do PLOA para o “Esporte e Lazer da Cidade” apresentou um crescimento expressivo, dos R\$ 54,91 milhões acrescidos ao programa, R\$ 52,49 milhões ficaram concentrados na ação “Implantação e modernização de infraestrutura para o esporte recreativo e de lazer”.

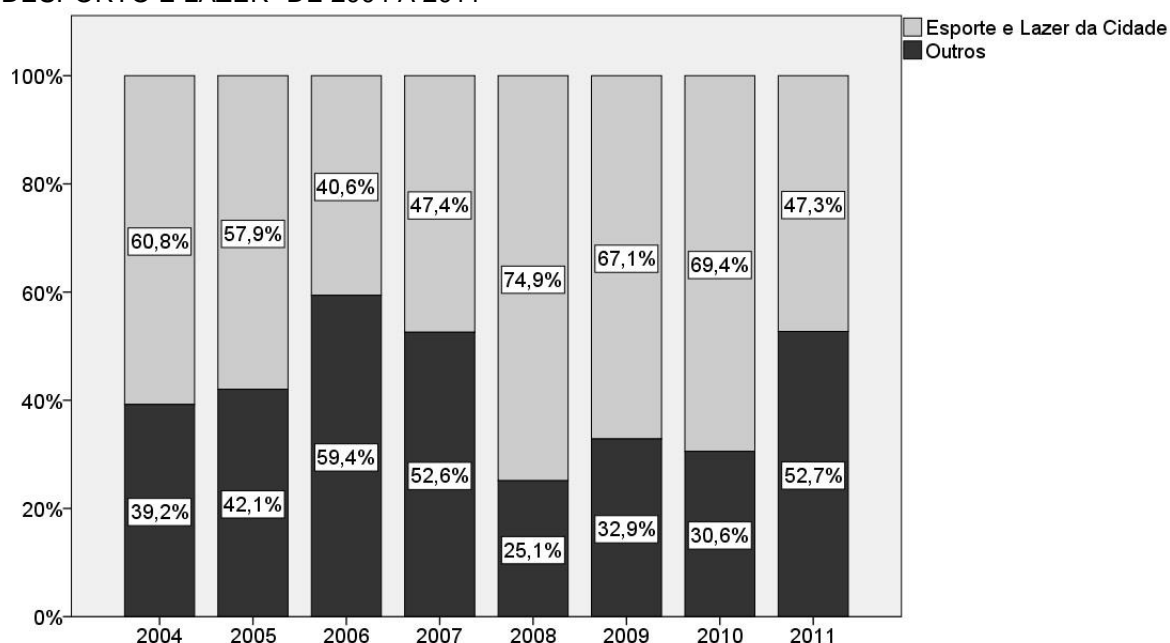
Além de impactar na programação financeira do “Esporte e Lazer da Cidade”, as oscilações orçamentárias destas duas ações e das demais que integraram o programa apontaram para uma descontinuidade de ações. Enquanto uma política pública para o esporte e lazer, seria de se esperar que as dotações orçamentárias se mantivessem a níveis constantes e crescentes, mas não foi isto que ocorreu. Nenhuma ação proposta apresentou uma tendência média crescente. A ação “Funcionamento de núcleos de esporte recreativo e de lazer”, por exemplo, de 2004 para 2005 e de 2008 para 2009, decresceu, respectivamente, 31,8% e 40,8%.

O volume de recursos designados no PLOA às duas principais ações do “Esporte e Lazer da Cidade” ainda indicou uma falta de vinculação entre a proposição de infraestrutura esportiva e atividades esportivas e de lazer. Em 2009, por exemplo, o funcionamento de núcleos totalizou R\$ 6,4 milhões e a infraestrutura somou R\$ 3 milhões. No ano seguinte, os valores designados ao funcionamento de núcleos passaram para R\$ 6,7 milhões e na infraestrutura os valores atingiram R\$ 15,9 milhões. Em 2011, o funcionamento de núcleos somou R\$ 6,9 milhões e a infraestrutura totalizou R\$ 68,4 milhões. A partir destas discrepâncias de crescimento, podemos inferir que a proposição de atividades e implantação de espaços esportivos a partir do programa não estavam diretamente vinculados. Esta hipótese pode ser reforçada pela mudança na denominação da ação referente à infraestrutura. A partir de 2006, a mesma deixou de se denominar “Implantação de núcleos de esporte recreativo e de lazer”, e passou a ser chamada de “Implantação e modernização de infraestrutura para esporte recreativo e de lazer”.

Após a elaboração da proposta pelo Poder Executivo, o PLOA seguiu para apreciação do Poder Legislativo e votação, e em seguida retornou ao Poder Executivo para ser sancionado como lei. O programa “Esporte e Lazer da Cidade” foi o programa da função “Desporto e Lazer” que concentrou o maior volume de alterações orçamentárias pelo Poder Legislativo. A proposta orçamentária sancionada como lei

apresentou um incremento de 2.608,1% dos valores iniciais do PLOA, e em todos os anos analisados, os parlamentares promoveram incrementos superiores a 1.250% no PLOA do programa. Ao final do período, o “Esporte e Lazer da Cidade” totalizou R\$ 5,3 bilhões de recursos na LOA, o que correspondeu a 57,9% de tudo o que foi destinado à função “Desporto e Lazer” pela LOA. O programa passou a contar com o maior volume de recursos orçamentários planejados em todos os anos do período analisado.

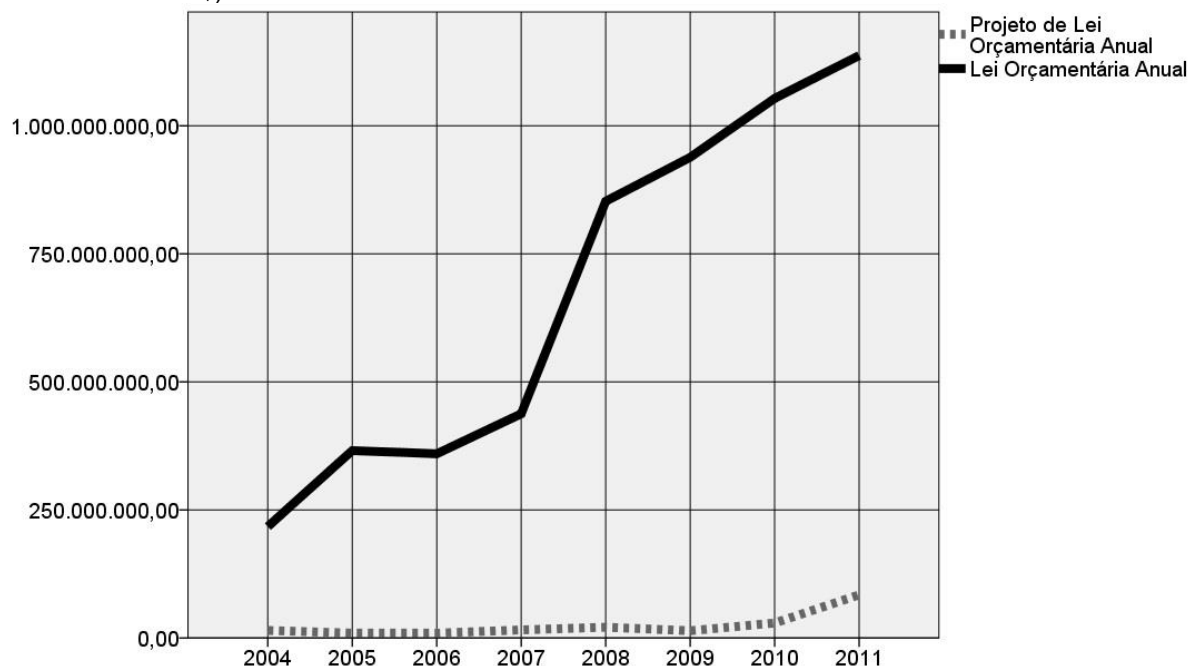
GRÁFICO 15 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DA FUNÇÃO “DESPORTO E LAZER” DE 2004 A 2011



FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

Enquanto que o PLOA apresentou um decréscimo em 2005, 2006 e 2009, a proposta sancionada como lei para o “Esporte e Lazer da Cidade” apresentou um decréscimo apenas em 2006. O montante da LOA do PPA 2008-2011 foi 188,4% maior que o do PPA 2004-2011, e a proposta orçamentária da LOA para o programa em 2011, último ano analisado, foi 469% maior que o do primeiro ano (2004).

GRÁFICO 16 - DOTAÇÕES DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "ESPORTE E LAZER DA CIDADE" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$)



FONTE: Senado Federal (2013).

Elaboração própria.

O volume de incrementos efetuados pelos parlamentares nesta etapa do ciclo orçamentário impactou tanto o orçamento do programa “Esporte e Lazer da Cidade” quanto o volume de recursos da função “Desporto e Lazer”. Em relação ao programa, podemos inferir que 96,3% do orçamento do “Esporte e Lazer da Cidade” no período analisado foi composto por emendas parlamentares. Em 2009, o percentual de emendas chegou a 98,5% do orçamento do programa. Dos R\$ 5,7 bilhões designados à função “Desporto e Lazer” via emendas parlamentares, o programa “Esporte e Lazer da Cidade” concentrou R\$ 5,1 bilhões. Este feito promoveu uma alteração no que foi estabelecido no PLOA pelo Poder Executivo no que dizia respeito à distribuição dos recursos entre programas, modalidades de aplicação e localização das despesas.

As emendas parlamentares, entretanto, não afetaram todas as ações do programa. Apesar de todos os conjuntos de ações totalizarem um percentual de crescimento entre o PLOA e a LOA, 95,6% dos incrementos efetuados ao PLOA ficaram concentrados nas ações referentes à infraestrutura esportiva. Mais especificamente, a ação “Implantação e modernização de infraestrutura para o esporte recreativo e de lazer” totalizou um incremento de R\$ 4,88 bilhões, o que correspondia a 94,6% dos incrementos efetuados no programa.

Vale observar também que, algumas ações que não constavam nos planos de governo e nem mesmo no PLOA contaram com proposições de dotações orçamentárias. As ações “7H09 - Implantação e modernização de infraestrutura para esporte recreativo e de lazer no município de Pedras de Fogo - no estado da Paraíba”, “7I99 - Implantação e modernização do centro esportivo Nabor Wanderley da Nóbrega - Patos – PB” e “7G17 - Implantação do Centro Olímpico Poliesportivo da Paraíba na Cidade de João Pessoa – PB” em 2008, e a ação “Promoção de eventos de esporte educacional” em 2010 foram adicionadas ao PLOA e contaram com propostas orçamentárias nos ciclos setoriais e/ou gerais no Poder Legislativo. Estas, no entanto, foram retiradas na fase final da tramitação no Poder Legislativo. Em 2011, houve ainda outras três ações que foram incluídas na etapa “Ciclo Setorial” do Poder Legislativo: “7R19 – Construção do Estádio Municipal de Presidente Figueiredo”, “7R22 – Implantação do Complexo Olímpico de Campo Grande”, e “7R23 – Construção do Novo Estádio Governador Lourival Batista em Aracaju”. Estas três ações contaram com dotações orçamentárias sancionadas na LOA.

Ao final do período, as ações voltadas à infraestrutura para o esporte e lazer totalizaram o maior volume de recursos na LOA (R\$ 5 bilhões - 94%), seguido das ações voltadas ao desenvolvimento de atividades esportivas e de lazer (R\$ 235 milhões - 4,4%), eventos (R\$ 50 milhões - 0,9%), gestão do programa (R\$ 18,1 milhões - 0,3%), e ciência e tecnologia (R\$ 16,6 milhões - 0,3%).

TABELA 11 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "ESPORTE E LAZER DA CIDADE" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

Ação	LOA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Infraestrutura	R\$	204,12	354,92	340,77	400,75	817,62	898,72	963,99	1.060,96	5.041,83
	%	93,9%	97,0%	94,8%	91,5%	95,9%	95,8%	91,5%	93,3%	94,0%
	Variação	+2688,5%	+14096,9%	+13530,6%	+39974,5%	+15931,7%	+29857,3%	+5941,5%	+1450,1%	+4664,4%
Implantação e modernização de infraestrutura para esporte recreativo e de lazer	R\$	204,12	354,92	340,77	400,75	817,62	898,72	963,99	1.009,10	4.989,97
Construção do novo Estádio Governador Lourival Batista em Aracaju	R\$	-	-	-	-	-	-	-	30,00	30,00
Construção do Estádio Municipal de Presidente Figueiredo	R\$	-	-	-	-	-	-	-	11,86	11,86
Implantação do Complexo Olímpico de Campo Grande	R\$	-	-	-	-	-	-	-	10,00	10,00
Desenvolvimento de atividades esportivas e de lazer	R\$	11,27	6,82	15,65	33,45	30,64	34,83	56,71	46,44	235,80
	%	5,2%	1,9%	4,4%	7,6%	3,6%	3,7%	5,4%	4,1%	4,4%
	Variação	+101,4%	+79,0%	+285,3%	+200,0%	+165,3%	+444,2%	+746,4%	+565,7%	+319,3%
Funcionamento de núcleos de esporte recreativo e de lazer	R\$	11,27	6,82	15,65	29,30	27,40	32,01	54,08	43,89	220,41
Desenvolvimento de atividades esportivas, recreativas e de lazer para pessoas adultas e idosas - Vida Saudável	R\$	-	-	-	4,15	3,24	2,82	2,63	2,55	15,39

TABELA 11 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "ESPORTE E LAZER DA CIDADE" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES) (continuação)

Ação	LOA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Eventos	R\$	0,38	0,15	0,45	1,00	0,60	1,07	25,80	20,65	50,10
	%	0,2%	0,0%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	2,4%	1,8%	0,9%
	Variação	+72,5%	0,0%	+200,0%	0,0%	+20,0%	+111,7%	-	+8160,0%	+1704,5%
Promoção de eventos interdisciplinares do esporte recreativo e do lazer	R\$	0,38	0,15	0,45	1,00	0,60	1,07	25,80	20,65	50,10
Gestão e administração do programa	R\$	0,06	1,75	0,74	0,80	1,80	1,80	4,53	6,69	18,17
	%	0,0%	0,5%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,4%	0,6%	0,3%
	Variação	0,0%	+133,3%	0,0%	0,0%	0,0%	-21,7%	0,0%	0,0%	+2,8%
Publicidade de utilidade pública	R\$	-	1,50	0,50	0,50	1,40	1,40	1,15	3,15	9,60
Gestão e administração do programa	R\$	0,06	0,25	0,24	0,30	0,40	0,40	3,38	3,54	8,57
Ciência e Tecnologia	R\$	1,66	2,19	2,04	1,79	2,09	1,92	2,54	2,45	16,67
	%	0,8%	0,6%	0,6%	0,4%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%
	Variação	+3,1%	0,0%	+5,2%	0,0%	0,0%	0,0%	+19,3%	+32,4%	+7,5%
Fomento a pesquisas para o desenvolvimento de políticas sociais de esporte recreativo e do lazer - Rede CEDES	R\$	1,13	1,75	1,50	1,30	1,00	1,00	1,02	1,00	9,70
Promoção de eventos científicos e tecnológicos voltados ao desenvolvimento de políticas sociais do esporte recreativo e de lazer	R\$	0,53	0,22	0,32	0,27	0,27	0,27	0,60	0,80	3,28
Desenvolvimento do Sistema de Gestão Compartilhada do Esporte e do Lazer	R\$	-	-	-	-	0,42	0,35	0,35	0,35	1,47

TABELA 11 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "ESPORTE E LAZER DA CIDADE" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES) (continuação)

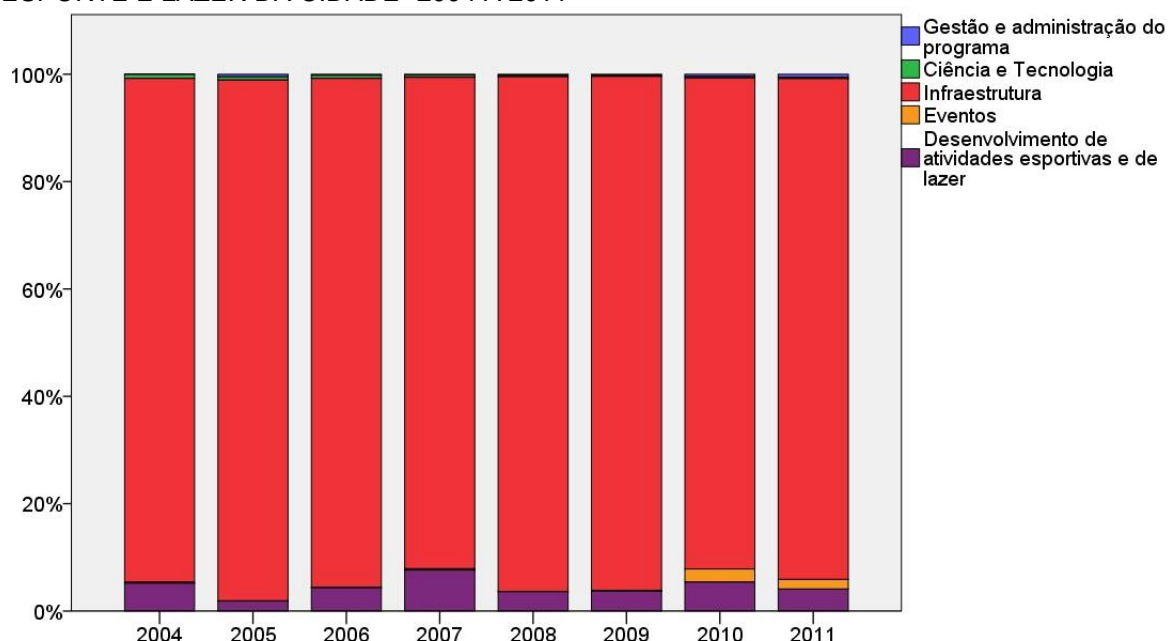
Ação	LOA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Concessão de prêmio de literatura do esporte recreativo e do lazer	R\$	-	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,38	0,10	0,98
Sistema centro de documentação e informação do Ministério do Esporte - CEDIME	R\$	-	-	-	-	0,30	0,20	0,19	0,20	0,89
Edição e distribuição de material técnico e científico relacionados ao esporte recreativo e ao lazer	R\$	-	0,12	0,12	0,12	-	-	-	-	0,36
Total	R\$	217,49	365,83	359,64	437,79	852,75	938,34	1.053,56	1.137,19	5.362,57
	Variação	+1369,4%	+3791,8%	+3730,0%	+2681,4%	+3953,0%	+6542,9%	+3494,7%	+1250,3%	+2608,1%

FONTE: Senado Federal (2013).

Elaboração própria.

Se por um lado as prioridades orçamentárias das ações do programa oscilaram entre os núcleos de esporte e lazer e a infraestrutura esportiva no PLOA, na LOA, a predominância orçamentária do programa em todos os anos foi designada para a implantação e/ou modernização de infraestrutura esportiva e de lazer. No decorrer de todos os anos, os valores designados para esta ação foram superiores a 90% dos recursos totais do programa.

GRÁFICO 17 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "ESPORTE E LAZER DA CIDADE" 2004 A 2011



FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

A ação “Implantação e modernização de infraestrutura para o esporte recreativo e de lazer” foi a única ação do programa que obteve um padrão de crescimento em todos os anos da LOA. Este padrão de crescimento impactou também o volume de recursos do programa em geral. Por exemplo, se excluirmos as dotações orçamentárias das ações referente à infraestrutura do programa, verificamos decréscimos na LOA de 2005, 2008 e 2011. De 2004 para 2005, por exemplo, os recursos do programa passariam de R\$ 13,3 milhões para R\$ 10,9 milhões na LOA. De 2010 para 2011, estes valores passariam de R\$ 89,5 milhões para R\$ 76,2 milhões.

O padrão de crescimento nas ações de infraestrutura não foi acompanhado por um padrão de crescimento nas ações voltadas para o funcionamento de núcleos

de esporte recreativo e de lazer. Conforme já observado no PLOA, havia indicadores de que a promoção de atividades esportivas e de lazer e a implantação de infraestrutura esportiva não estavam diretamente vinculados. Em 2010, por exemplo, foram previstos R\$ 56,7 milhões para o funcionamento de núcleos e R\$ 963,9 milhões para infraestrutura. Em 2011, os valores da LOA para o funcionamento dos núcleos decresceram para R\$ 46,4 milhões e cresceram para R\$ 1,06 bilhões na infraestrutura esportiva.

No decorrer de todos os anos, do montante destinado aos conjuntos de ações de infraestrutura e desenvolvimento de atividades, a infraestrutura esportiva totalizou montantes acima de 92%. Não houve, portanto, uma inversão na proporção de financiamento de infraestrutura e desenvolvimento de atividades. A partir da implementação de novos espaços de esporte e lazer e do crescimento expressivo dos investimentos em infraestrutura esportiva, seria de se esperar que os investimentos no desenvolvimento de atividades acompanhassem este crescimento e que a proporção entre estas ações se invertesse. No entanto, não foi isto que ocorreu. Assim como nos demais conjuntos de ações, o conjunto de ações referentes ao desenvolvimento de atividades esportivas e de lazer apresentou oscilações orçamentárias. No caso específico do núcleo “Vida Saudável” (“Desenvolvimento de atividades esportivas, recreativas e de lazer para pessoas adultas e idosas - Vida Saudável”), a partir da sua proposição em 2007, este sofreu consecutivos decréscimos na LOA.

As proposições parlamentares no processo de apreciação do PLOA também provocaram alterações em duas outras variáveis do programa “Esporte e Lazer da Cidade” e da função “Desporto e Lazer”, tendo em vista a relevância orçamentária que este programa passou a ter na LOA. Uma das variáveis impactada foi a localização das despesas.

Exceto pelo ano de 2004, quando houve uma dotação regionalizada para a região Nordeste relativa à implantação da Rede CEDES, as dotações do PLOA foram todas elencadas como nacionais. Ou seja, todas as demais dotações regionalizadas do PELC foram inseridas no decorrer do processo de aprovação do PLOA. E, embora, algumas dotações classificadas como “nacionais” tenham contado com acréscimos via emendas parlamentares, as alterações orçamentárias ficaram concentradas na inclusão de emendas regionalizadas. Os incrementos realizados nas atividades tidas

como “nacionais” foram responsáveis por 9,4% dos acréscimos na LOA, enquanto que as despesas regionalizadas ficaram responsáveis por 90,6% dos mesmos.

Diferentemente do ocorrido na função “Desporto e Lazer” e no programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, as dotações nacionais não totalizaram o maior volume de recursos do programa na LOA. No “Esporte e Lazer da Cidade”, as dotações nacionais somaram R\$ 685,5 milhões de recursos, o que correspondia a 12,8% dos recursos do programa. A maior parte dos recursos da LOA neste programa foi designada à região Nordeste (R\$ 1,6 bilhões – 31,5%), seguido das regiões Sudeste (R\$ 1,3 bilhões – 25,2%), e Norte (R\$ 700 milhões – 13,1%). Este quadro foi diferente do que havia sido designado no PLOA, uma vez que praticamente não existia a previsão de despesas regionalizadas no programa.

TABELA 12 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "ESPORTE E LAZER DA CIDADE" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

Localização da Despesa	LOA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Nordeste	R\$	55,23	127,60	132,94	116,78	282,53	357,55	308,52	310,66	1691,83
	%	25,4%	34,9%	37,0%	26,7%	33,1%	38,1%	29,3%	27,3%	31,5%
	Variação	+14628,5%	-	-	-	-	-	-	-	+451053,8%
MA	R\$	17,13	24,08	32,75	21,49	44,05	86,51	52,39	64,65	343,04
BA	R\$	16,51	36,68	32,56	22,09	51,54	54,07	61,19	67,85	342,48
CE	R\$	6,30	20,04	20,09	13,19	79,63	56,25	49,81	29,10	274,40
RN	R\$	2,76	13,21	14,27	30,38	17,01	33,68	18,58	25,70	155,59
PI	R\$	2,25	13,29	7,70	7,18	11,13	17,15	41,73	34,65	135,07
SE	R\$	1,14	1,25	3,74	5,57	8,50	35,35	35,50	41,15	132,20
PB	R\$	2,27	5,34	5,82	3,40	36,26	40,80	18,10	17,80	129,79
PE	R\$	4,54	9,88	12,62	8,50	27,55	22,22	21,70	19,26	126,27
AL	R\$	1,97	3,84	3,40	5,00	6,86	11,53	9,52	7,50	49,62
NE	R\$	0,38	-	-	-	-	-	-	3,00	3,38
Sudeste	R\$	48,83	72,87	88,03	106,89	185,87	236,21	294,01	321,26	1353,95
	%	22,5%	19,9%	24,5%	24,4%	21,8%	25,2%	27,9%	28,2%	25,2%
	Variação	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RJ	R\$	18,98	29,94	23,15	51,84	58,93	62,19	89,96	104,73	439,71
SP	R\$	7,07	16,15	24,56	26,25	61,34	88,52	82,27	118,42	424,57
MG	R\$	20,12	22,56	29,63	19,59	43,42	59,51	82,97	80,20	357,99
ES	R\$	2,67	4,22	10,69	9,22	22,18	25,99	37,80	17,91	130,68
SD	R\$	-	-	-	-	-	-	1,00	-	1,00
Norte	R\$	43,89	36,82	36,81	32,49	80,43	158,19	187,07	124,45	700,14
	%	20,2%	10,1%	10,2%	7,4%	9,4%	16,9%	17,8%	10,9%	13,1%
	Variação	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PA	R\$	7,56	10,16	9,55	15,70	17,74	66,05	51,38	23,89	202,04
AM	R\$	14,81	6,50	5,23	6,26	19,91	34,38	10,40	35,82	133,31
RR	R\$	0,20	0,40	-	-	-	1,60	86,29	16,15	104,64
TO	R\$	7,23	8,02	5,95	2,68	10,50	15,80	11,35	5,95	67,48
AP	R\$	0,33	8,02	9,20	1,60	19,42	16,94	6,90	4,86	67,27
RO	R\$	9,57	1,84	3,25	3,00	3,30	8,50	10,87	25,10	65,42

TABELA 12 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "ESPORTE E LAZER DA CIDADE" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES) (continuação)

Localização da Despesa	LOA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
AC	R\$	4,19	1,88	3,63	3,25	9,55	14,92	9,88	12,68	59,98
Nacional	R\$	17,67	47,32	40,27	56,12	150,14	76,94	70,93	226,14	685,52
	%	8,1%	12,9%	11,2%	12,8%	17,6%	8,2%	6,7%	19,9%	12,8%
	Variação	+22,5%	+403,4%	+328,8%	+256,5%	+613,6%	+444,7%	+142,0%	+168,5%	+246,8%
Sul	R\$	21,60	42,59	40,51	60,53	107,27	78,19	74,48	86,76	511,91
	%	9,9%	11,6%	11,3%	13,8%	12,6%	8,3%	7,1%	7,6%	9,5%
	Variação	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RS	R\$	7,87	12,37	20,25	22,68	49,14	43,36	32,47	45,25	233,38
PR	R\$	11,44	23,79	14,84	31,86	47,77	25,98	31,83	32,89	220,40
SC	R\$	2,30	6,43	5,42	5,99	10,35	8,85	10,18	8,62	58,13
Centro-Oeste	R\$	30,26	38,64	21,09	64,98	46,52	31,26	118,55	67,93	419,23
	%	13,9%	10,6%	5,9%	14,8%	5,5%	3,3%	11,3%	6,0%	7,8%
	Variação	-	-	-	-	-	-	-	-	-
GO	R\$	2,31	13,39	4,45	15,32	22,25	11,34	30,74	39,30	139,10
MT	R\$	9,21	8,54	4,85	3,50	8,15	8,75	56,78	6,20	105,98
DF	R\$	12,06	8,45	9,31	32,76	10,65	2,50	23,28	-	99,00
MS	R\$	6,68	7,67	2,48	13,40	3,57	4,96	7,15	22,13	68,04
CO	R\$	-	0,60	-	-	1,90	3,71	0,60	0,30	7,11

FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

Em relação aos estados, ainda que a região Nordeste tenha totalizado o maior volume de recursos no “Esporte e Lazer da Cidade”, os estados da região Sudeste foram os que somaram o maior volume de recursos na LOA. Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais somaram, respectivamente, 8,2%, 7,9% e 6,7% do total de investimentos previstos.

A regionalização das despesas no “Esporte e Lazer”, assim como ocorrido na função “Desporto e Lazer”, revelou uma descontinuidade no financiamento desta política. Exceto pelas dotações localizadas no estado do Rio de Janeiro, todas as demais dotações regionalizadas e as classificadas como “nacional” apresentaram variações no decorrer dos anos. Além disto, o estado de Roraima não contou com dotações regionalizadas em 2006, 2007 e 2008, e o Distrito Federal não obteve dotações em 2011.

A regionalização das despesas também revelou a inexistência de padrão na classificação do espaço físico das despesas. Uma mesma ação do programa, por exemplo, “Funcionamento de núcleos de esporte recreativo e de lazer”, contou com dotações orçamentárias classificadas como “nacionais” e localizadas em diversas regiões do país. Sendo assim, podemos inferir que o critério para a localização da despesa não levou em consideração o espaço físico da ação e os seus principais beneficiados, mas esteve relacionado com o autor da proposição, uma vez que o Poder Executivo padronizou suas ações como “nacionais” e o Poder Legislativo, via as emendas, padronizou suas ações como locais. Deste modo, a contemplação ou não de estados e regiões com dotações orçamentárias regionalizadas esteve diretamente relacionada com a proposição de emendas por parte dos parlamentares.

Outra variável relacionada à proposição de emendas nesta etapa do ciclo orçamentário que impactou o programa “Esporte e Lazer da Cidade”, bem como a função “Desporto e Lazer”, foi a modalidade de aplicação. De acordo com o PLOA, o financiamento do “Esporte e Lazer da Cidade” aconteceria 72,9% via transferências a municípios, a estados, ao Distrito Federal e à instituições privadas sem fins lucrativos, e 27,1% seria implementado via aplicações diretas do governo federal. Esta característica de financiamento estabelecido pelo PLOA para o programa foi diferente da função “Desporto e Lazer” e também do programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, os quais apontavam para uma predominância orçamentária via aplicações diretas. A partir da adição das propostas dos parlamentares e sanção da

LOA, o financiamento via transferências a municípios, estados, Distrito Federal, e instituições privadas sem fins lucrativos ficou ainda mais acentuado. Na LOA, as transferências passaram a totalizar 83,7% e as aplicações diretas somaram 9,1% dos recursos.

A proposição de emendas parlamentares, ainda que tenha totalizado incrementos em todas as modalidades de aplicação, ficou concentrado nas modalidades “Transferências a Municípios” e “Transferência a estados e ao Distrito Federal”. Dos R\$ 5,16 bilhões de recursos acrescidos ao PLOA, R\$ 3,27 bilhões, ou seja, 63,4% das emendas parlamentares foi devido ao incremento efetuado na modalidade “Transferências a Municípios”. A modalidade “Transferência a estados e ao Distrito Federal” foi responsável por 18,3% dos incrementos, o que correspondia a R\$ 946 milhões.

O grande volume de recursos designados a estas duas modalidades de aplicação via emendas parlamentares impactou também, conforme citado anteriormente, a distribuição dos recursos na função “Desporto e Lazer” no que se referiam às modalidades de aplicação. Isto porque, enquanto o PLOA para a área elaborado pelo Poder Executivo indicava que 50,4% dos recursos orçamentários seriam aplicados via transferências e 49,6% via aplicação direta do governo federal, a proposta sancionada pelo mesmo indicou que 69,3% dos recursos seriam aplicados via transferências e 26,1% via aplicação direta do governo federal. A mudança nesta proporção foi, em grande parte, devido às mudanças propostas pelos parlamentares no programa “Esporte e Lazer da Cidade”.

No somatório do período, a modalidade “Transferências a municípios” totalizou o maior volume de recursos na LOA: R\$ 3,3 bilhões, o que correspondia a 63,2% dos recursos do programa. Esta modalidade contou ainda com uma predominância orçamentária em todos os anos do período. Na sequência, a modalidade “Transferências a estados e ao Distrito Federal” somou R\$ 957 milhões (17,9%), e a modalidade “Aplicações diretas” totalizou R\$ 490 milhões (9,1%).

TABELA 13 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "ESPORTE E LAZER DA CIDADE" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

Modalidade de Aplicação	LOA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Transferências a Municípios	R\$	141,59	248,37	269,37	316,89	372,85	707,73	577,04	755,86	3.389,69
	%	65,1%	67,9%	74,9%	72,4%	43,7%	75,4%	54,8%	66,5%	63,2%
	Variação	+1352,8%	+3744,7%	+5899,2%	+5363,5%	+88674,6%	+36761,0%	+3679,8%	+949,4%	+2818,9%
Transferências a Estados e ao Distrito Federal	R\$	43,47	26,28	19,06	79,29	172,15	85,64	273,04	258,38	957,31
	%	20,0%	7,2%	5,3%	18,1%	20,2%	9,1%	25,9%	22,7%	17,9%
	Variação	+1425,4%	-	-	-	-	+3343,1%	+5233,8%	+33025,5%	+8419,9%
Aplicações Diretas	R\$	0,61	4,72	33,04	13,69	263,38	71,30	74,62	29,17	490,52
	%	0,3%	1,3%	9,2%	3,1%	30,9%	7,6%	7,1%	2,6%	9,1%
	Variação	+9,0%	+67,4%	+1190,6%	+465,7%	+1177,3%	+771,2%	+907,7%	+218,1%	+812,9%
A Definir	R\$	29,50	84,93	31,88	17,59	33,04	55,87	78,73	51,76	383,29
	%	13,6%	23,2%	8,9%	4,0%	3,9%	6,0%	7,5%	4,6%	7,1%
	Variação	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	R\$	2,32	1,54	6,30	10,33	11,32	17,80	50,14	42,02	141,76
	%	1,1%	0,4%	1,8%	2,4%	1,3%	1,9%	4,8%	3,7%	2,6%
	Variação	+40,6%	+1179,6%	+169,2%	+37,4%	-	+1060,5%	+3200,7%	+1778,6%	+737,9%

FONTE: Senado Federal (2013).

Elaboração própria.

3.2.3 Planejamento orçamentário e o esporte educacional: “Segundo Tempo”

O programa “Segundo Tempo” foi proposto em 2003, a partir da elaboração do PPA 2004-2007. Este surgiu com o propósito de substituir o programa “Esporte na Escola”⁵⁸ do PPA anterior. Destinado a estudantes do ensino fundamental, médio e superior, o “Segundo Tempo” tinha por objetivo democratizar o acesso e estimular a prática esportiva dos alunos da educação básica e superior (BRASIL, 2003e).

O “Segundo Tempo” manteve as ações orçamentárias relativas aos eventos, funcionamento de núcleos e implantação de infraestrutura esportiva, além dos custos para a publicidade de utilidade pública previstos pelo “Esporte na Escola”. Por outro lado, rompeu com as ações relativas aos concursos temáticos sobre esporte, capacitação de recursos humanos, e edição e distribuição de material técnico-didático, e incluiu ações orçamentárias referentes à concessão de prêmios sobre esporte educacional, participação de delegação brasileira em competições internacionais e custos relativos à gestão e administração do programa (BRASIL, 2003e).

A partir de 2006, com uma revisão do “Segundo Tempo”, o objetivo do programa passou a ser o de “democratizar o acesso à prática e à cultura do esporte como instrumento educacional, visando o desenvolvimento integral de crianças, adolescentes e jovens, como meio de formação da cidadania e melhoria da qualidade de vida” (BRASIL, 2007h, p. 46). Seu público-alvo foi alterado para estudantes do ensino fundamental e médio (BRASIL, 2007h).

Com a implementação do PPA 2008-2011, o programa passou a se denominar “Vivência e Iniciação Esportiva Educacional – Segundo Tempo” e algumas mudanças foram efetuadas no seu escopo de ações. Seu público-alvo passou a ser crianças, adolescentes e jovens vinculados ou não ao sistema de ensino regular e prioritariamente aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade social. Seu objetivo passou a ser o de democratizar o acesso ao esporte educacional de qualidade, como forma de inclusão social, ocupando o tempo ocioso de crianças, adolescentes e jovens (BRASIL, 2007f).

⁵⁸ O “Esporte na Escola” tinha por objetivo fomentar a prática esportiva de alunos de instituições públicas de ensino fundamental e médio (BRASIL, [2003?]).

No decorrer do processo orçamentário de ambos os planos de governo, o programa se manteve vinculado à Secretaria Nacional de Esporte Educacional (SNEE). Composta pelo Departamento de Esporte Escolar e Identidade Cultural e Departamento de Esporte Universitário, a SNEE tinha como finalidade, dentre outras, implantar programas de desenvolvimento do esporte educacional (BRASIL, 2003c). Além do “Segundo Tempo”, a SNEE também manteve sob sua responsabilidade a implementação do programa “Esportes de Criação Nacional e de Identidade Cultural” e “Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas” no PPA 2004-2007.

Vale destacar que, embora vinculado a SNEE, algumas ações do programa estiveram sob responsabilidade de outros órgãos administrativos do ME. As ações “2272 - Gestão e administração do programa” durante o PPA 2004-2007 e “5069 - Implantação de infraestrutura para o desenvolvimento do esporte educacional” no ano de 2006 estiveram vinculadas à Secretaria Executiva do ME.

Tanto a implementação do “Segundo Tempo” como de qualquer outra ação relativa à política para o esporte educacional partem dos pressupostos do direito ao esporte e da promoção da inclusão social através da prática esportiva. A partir de ações em parceria com outras áreas dos governos e iniciativa privada, a política setorial para o esporte educacional tem como finalidade o desenvolvimento integral do homem como ser autônomo, democrático e participante (BRASIL, 2006a).

No caso específico do programa “Segundo Tempo”, as ações que integravam a proposta orçamentária do programa de 2004 a 2011 foram agrupadas, para fins de análise, em cinco eixos centrais: (1) Gestão do programa; (2) Ciência e tecnologia; (3) Infraestrutura; (4) Eventos; (5) Desenvolvimento de atividades esportivas educacionais. Estas ações e suas respectivas finalidades encontram-se sumarizadas no quadro abaixo.

QUADRO 8 - DESCRIÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA "SEGUNDO TEMPO"

Gestão do programa
<ul style="list-style-type: none"> - Gestão e administração do programa: “constituir um centro de custos administrativos dos programas, agregando as despesas que não são passíveis de apropriação em ações finalísticas do próprio programa” (BRASIL, 2010g). - Publicidade de utilidade pública: “propiciar o atendimento ao princípio constitucional da publicidade, mediante ações que visam informar, esclarecer, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população ou segmento da população para adotar comportamentos que lhe tragam benefícios sociais, com o fim de melhorar a sua qualidade de vida” (BRASIL, 2010g).

<p style="text-align: center;">Ciência e Tecnologia</p> <p>- Concessão de prêmios sobre o esporte educacional: “mobilizar a sociedade para o esporte, estimulando e divulgando a produção científica, tecnológica, jornalística e cultural na área do esporte educacional, assim como experiências exitosas e o envolvimento dos alunos, professores, IES e comunidade em geral na questão. Estimular a produção de trabalhos para o desenvolvimento do esporte educacional” (BRASIL, 2004c).</p>
<p style="text-align: center;">Infraestrutura</p> <p>- Implantação de infraestrutura para o desenvolvimento do esporte educacional⁵⁹: “ampliar e manter a oferta de espaços físicos esportivos de qualidade para a prática de atividade esportiva no contraturno escolar, orientada ao esporte educacional” (BRASIL, 2009c).</p>
<p style="text-align: center;">Desenvolvimento de atividades esportivas educacionais</p> <p>- Funcionamento de Núcleos de Esporte Educacional: “democratizar o acesso a atividades esportivas educacionais visando a inclusão social e o desenvolvimento integral de crianças, adolescentes e jovens que participam ou não do sistema de ensino regular, prioritariamente em áreas de risco e vulnerabilidade social” (BRASIL, 2010g).</p> <p>- Desenvolvimento de atividades esportivas educacionais: “desenvolver ações, atividades e projetos especiais nas áreas de esporte educacional e escolar, em suas modalidades” (BRASIL, 2010g).</p>
<p style="text-align: center;">Eventos</p> <p>- Promoção de eventos de esporte educacional⁶⁰: “promover e apoiar eventos que possibilitem a iniciação e a vivência em estudos e práticas de esporte educacional e escolar” (BRASIL, 2010g).</p> <p>- Participação de crianças, adolescentes e jovens em atividades esportivas nacionais e internacionais: “viabilizar a participação em eventos regionais, nacionais e internacionais de esporte educacional e escolar” (BRASIL, 2010g).</p>

FONTE: Brasil (2004c; 2009c; 2010g).

Elaboração própria.

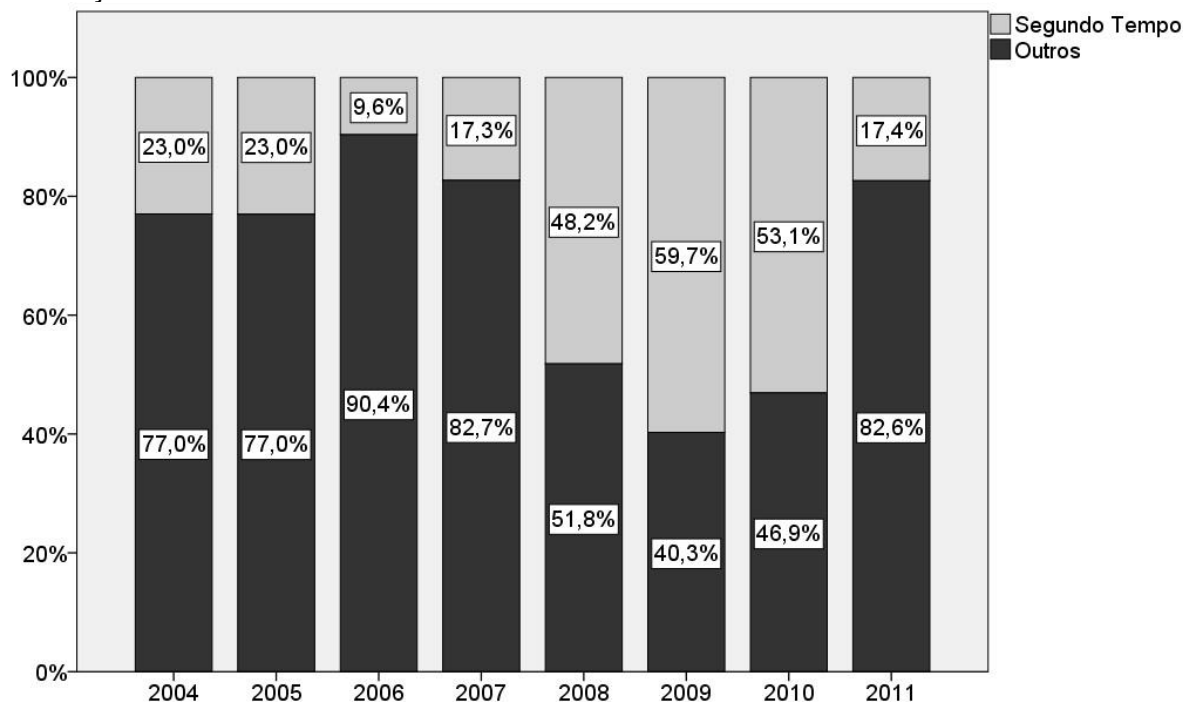
O programa “Segundo Tempo” constava nos planos de governo como o programa com o maior orçamento da área: R\$ 952 milhões, o que correspondia a 31,9% do montante previsto para a função “Desporto e Lazer”. No decorrer do processo de elaboração dos orçamentos anuais pelo Poder Executivo, no entanto, o programa só obteve predominância orçamentária na proposta do PLOA elaborada pelo Poder Executivo nos anos de 2004, 2008, 2009 e 2010. No somatório do período, o programa contou com o segundo maior volume de recursos dentre os demais

⁵⁹ A partir de 2008, a ação “5069 – Implantação de infraestrutura para o desenvolvimento do esporte educacional” passou a ter um novo código identificador: “8767 – Implantação de infraestrutura para o desenvolvimento do esporte educacional. Na apresentação dos dados orçamentários, o montante relativo a estas duas ações estará conjugado.

⁶⁰ A partir de 2006, por recomendação do ME (BRASIL, 2005c; TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2006), a ação “2364 – Participação de delegação brasileira em competições internacionais de esporte educacional” foi agregada à ação “2626 - “Promoção de Eventos de Esporte Educacional”. Na apresentação dos dados orçamentários, o montante relativo a estas duas ações estará conjugado.

programas da função “Desporto e Lazer”, totalizando R\$ 989,9 milhões, o que correspondia a 28,3% do PLOA para a área.

GRÁFICO 18 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011



FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

Ainda que o valor previsto pelos planos de governo e pelas propostas orçamentárias anuais elaboradas pelo Poder Executivo tenha apresentado uma variação de apenas 4%, houve divergências entre os valores previstos para as ações e as ações que integrariam o programa. No PPA 2008-2011, por exemplo, apenas a ação “4377 – Funcionamento de núcleos de esporte educacional” integrou o orçamento do “Segundo Tempo”, embora as propostas anuais do programa no período 2008-2011 tenham comportado outras seis ações.

O PLOA do “Segundo Tempo” apresentou uma tendência de crescimento no decorrer dos anos, com dois períodos de quedas: 2006 e 2010. Estas quedas não acompanharam o orçamento da função “Desporto e Lazer”, uma vez que este só contou com decréscimo em 2008. Apesar destas quedas, a partir do PPA 2008-2011, os valores do programa cresceram significativamente. O montante do PLOA no PPA 2008-2011 foi 338% maior que o montante do PLOA do PPA 2004-2007, e 2009 foi o

ano em que o programa obteve o maior volume de recursos do PLOA do período: R\$ 229,7 milhões, o equivalente a 59,7% dos recursos da área.

Dentre as ações que integraram o programa, aquelas voltadas para a promoção de atividades esportivas educacionais totalizaram o maior volume de recursos do PLOA no somatório do período: R\$ 897,9 milhões, aproximadamente 90,7% dos recursos destinados ao programa no período. Na sequência, as ações voltadas à promoção de eventos (R\$ 35,5 milhões - 3,6%), gestão do programa (R\$ 34,8 milhões - 3,5%), infraestrutura (R\$ 21,4 milhões - 2,2%) e ciência e tecnologia (R\$ 150 mil - 0,02%).

TABELA 14 - DOTAÇÕES DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "SEGUNDO TEMPO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

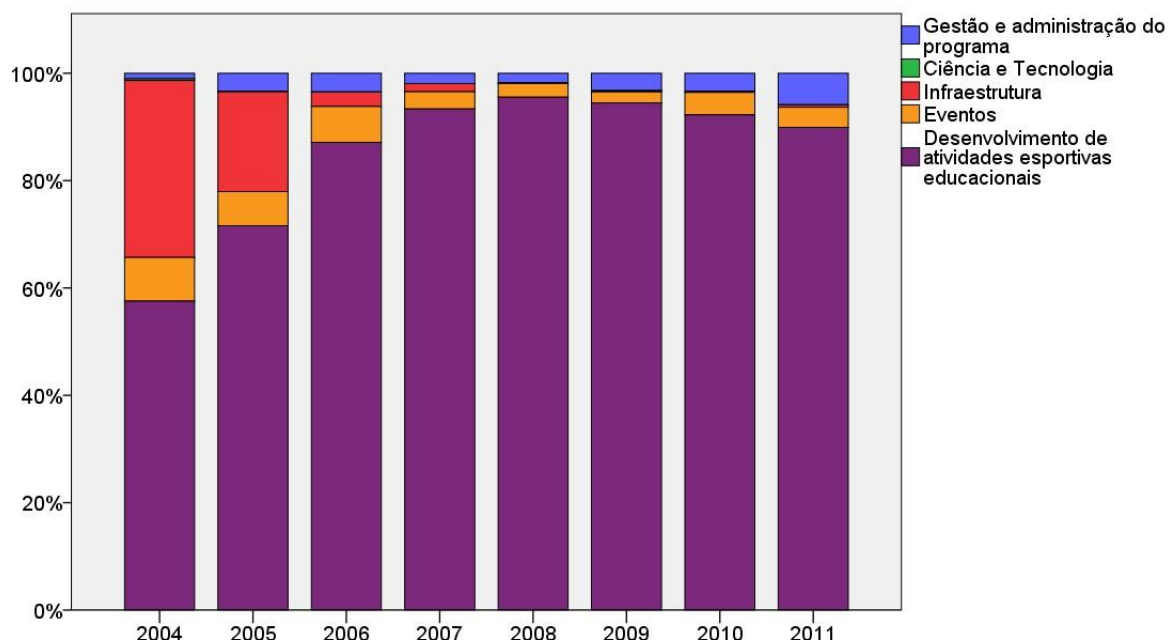
Ação	PLOA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Desenvolvimento de atividades esportivas educacionais	R\$	17,29	28,13	32,44	72,24	130,88	217,07	198,89	201,02	897,95
	%	57,5%	71,6%	87,1%	93,3%	95,5%	94,5%	92,2%	89,9%	90,7%
Funcionamento de Núcleos de Esporte Educacional	R\$	17,29	28,13	32,44	72,24	121,88	211,07	197,19	200,00	880,23
Desenvolvimento de atividades esportivas educacionais	R\$	-	-	-	-	9,00	6,00	1,70	1,02	17,72
Eventos	R\$	2,45	2,50	2,50	2,50	3,50	4,70	9,00	8,39	35,54
	%	8,2%	6,4%	6,7%	3,2%	2,6%	2,0%	4,2%	3,8%	3,6%
Promoção de eventos de esporte educacional	R\$	2,45	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50	7,00	7,19	29,14
Participação de crianças, adolescentes e jovens em atividades esportivas nacionais e internacionais	R\$	-	-	-	-	1,00	2,20	2,00	1,20	6,40
Gestão do programa	R\$	0,31	1,30	1,30	1,50	2,50	7,50	7,21	13,18	34,80
	%	1,0%	3,3%	3,5%	1,9%	1,8%	3,3%	3,3%	5,9%	3,5%
Publicidade de utilidade pública	R\$	0,15	1,00	1,00	1,00	2,00	5,00	3,00	9,00	22,15
Gestão e administração do programa	R\$	0,16	0,30	0,30	0,50	0,50	2,50	4,21	4,18	12,65
Infraestrutura	R\$	9,90	7,32	1,00	1,16	0,10	0,50	0,50	1,00	21,48
	%	32,9%	18,6%	2,7%	1,5%	0,1%	0,2%	0,2%	0,4%	2,2%
Implantação de infraestrutura para o desenvolvimento do esporte educacional	R\$	9,90	7,32	1,00	1,16	0,10	0,50	0,50	1,00	21,48
Ciência e Tecnologia	R\$	0,10	0,05	-	-	-	-	-	-	0,15
	%	0,3%	0,1%	-	-	-	-	-	-	0,0%
Concessão de prêmios sobre o esporte educacional	R\$	0,10	0,05	-	-	-	-	-	-	0,15
Total	R\$	30,05	39,29	37,24	77,40	136,98	229,77	215,60	223,58	989,91

FONTE: Senado Federal (2013).

Elaboração própria.

O desenvolvimento de atividades esportivas educacionais teve prioridade orçamentária no decorrer de todas as propostas elaboradas pelo Poder Executivo. Esta característica do “Segundo Tempo” divergiu do “Esporte e Lazer da Cidade”, cujo orçamento priorizou ações voltadas para infraestrutura. No “Segundo Tempo”, a ação “Implantação de infraestrutura para o desenvolvimento do esporte educacional” decresceu significativamente, em volume e em representatividade, a partir de 2006. Enquanto que em 2004 e 2005 esta ação totalizou, respectivamente, 32,9% e 18,6% do orçamento, em 2008, por exemplo, o montante designado a esta ação correspondeu a apenas 0,1% dos recursos do programa no PLOA.

GRÁFICO 19 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "SEGUNDO TEMPO" DE 2004 A 2011



FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

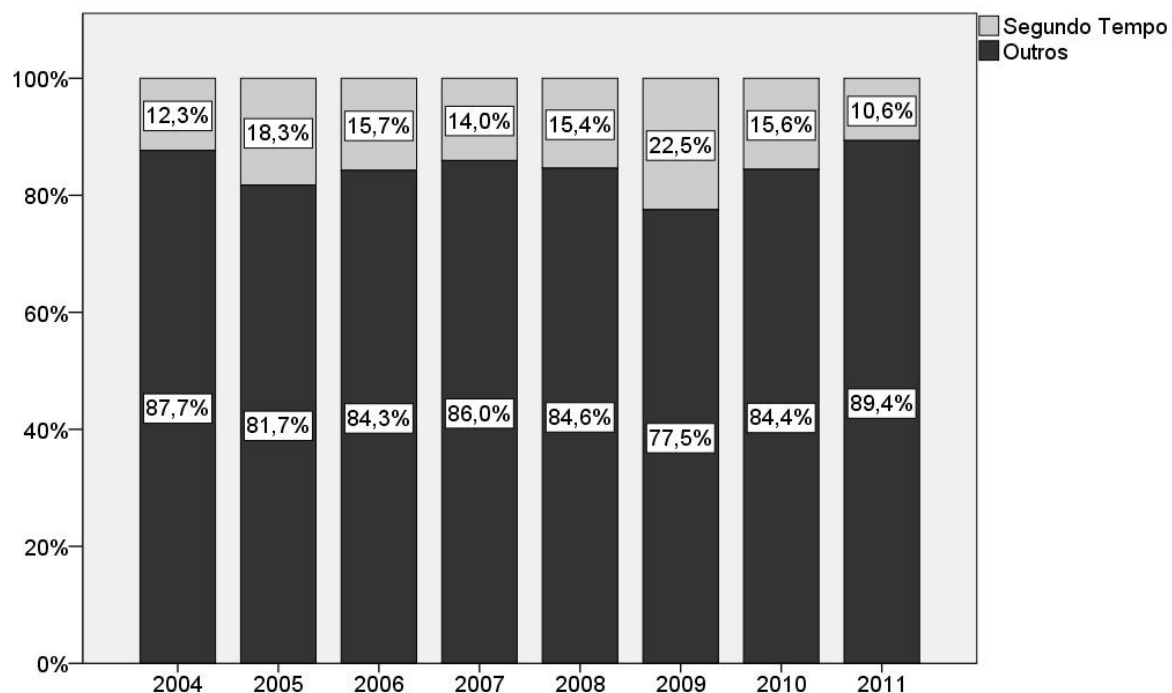
Além de contar com a predominância orçamentária, o montante designado à principal ação do programa, “Funcionamento de núcleos de esporte educacional”, impactou diretamente o volume de recursos do PLOA para o programa. Por exemplo, o PLOA do “Segundo Tempo” de 2007 teve um acréscimo de R\$ 40,1 milhões quando comparado com o PLOA de 2006. Neste mesmo período, a ação “Funcionamento de núcleos de esporte educacional” contou com acréscimo de R\$ 39,8 milhões. Em 2009, ano em que o programa contou com o maior orçamento do período no PLOA, dos R\$

92,7 milhões acrescidos do PLOA 2008, a ação “Funcionamento de núcleos de esporte educacional” concentrou um acréscimo de R\$ 89,1 milhões.

Exceto pela ação “Promoção de eventos de esporte educacional”, todas as demais ações que integravam o “Segundo Tempo” apresentaram oscilações orçamentárias no PLOA no decorrer dos anos. Além das oscilações, a partir de 2006, não houve dotações orçamentárias para ações relacionadas com a ciência e tecnologia. A ação “Concessão de prêmios sobre o esporte educacional” somente constou na proposta elaborada pelo Poder Executivo para o programa em 2004 e 2005.

A proposta elaborada pelo Poder Executivo para o programa foi apreciada pelo Poder Legislativo, e no decorrer de todos os anos do período analisado, o “Segundo Tempo” contou com incrementos nas suas dotações do PLOA. No somatório do período, o “Segundo Tempo” totalizou R\$ 1,4 bilhões, o que correspondeu a um crescimento de 42,3% dos valores iniciais do PLOA, e aproximadamente 15,2% dos recursos da LOA na função “Desporto e Lazer”, configurando-se como o segundo programa com maior volume de recursos na LOA. Entretanto, diferentemente do PLOA, no qual o programa contava com uma predominância orçamentária em 2004, 2008, 2009 e 2010, na LOA, conforme já citado, o programa “Esporte e Lazer da Cidade” obteve prioridade orçamentária no decorrer de todos os anos.

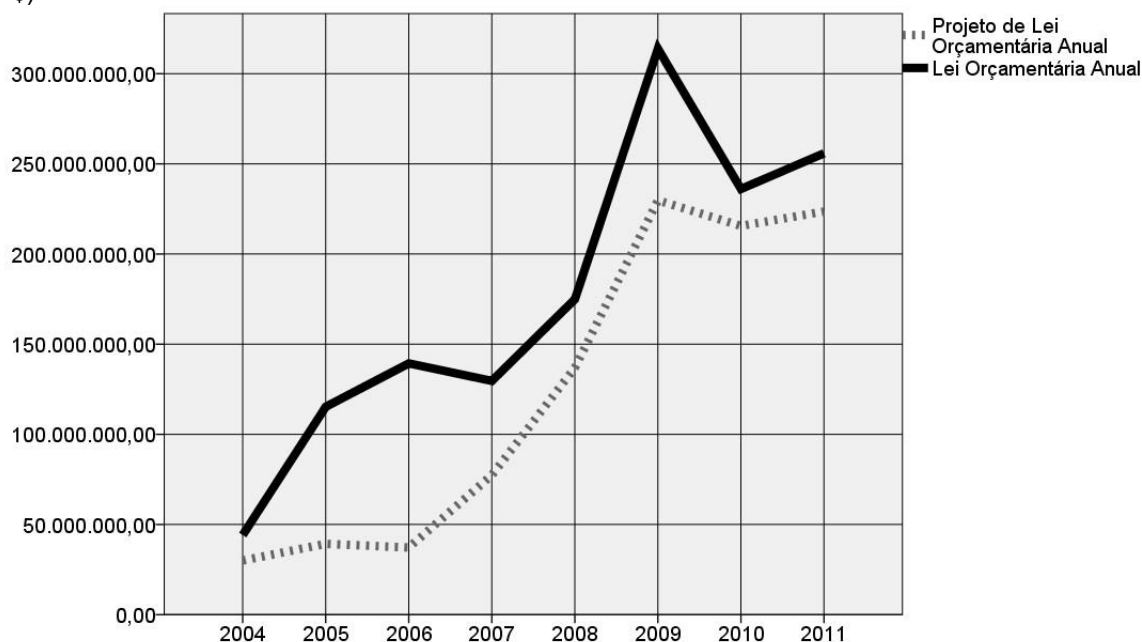
GRÁFICO 20 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011



FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

Conforme indicado pelo PLOA, o ano de 2009 se configurou como o ano em que o programa obteve o maior volume de recursos na LOA, R\$ 313,8 milhões, e o maior percentual de representatividade na área, 22,5%. O volume de recursos designados ao “Segundo Tempo” na LOA foi marcado por dois períodos de quedas: 2007 e 2010. Estas quedas não acompanharam o orçamento da função “Desporto e Lazer”, uma vez que este só contou com decréscimo em 2008, e não acompanhou a queda indicada pelo PLOA para o programa, o qual, além de 2010, apontava um decréscimo em 2006. Estas quedas acompanharam decréscimos efetuados nas ações relativas à infraestrutura. Apesar disto, os valores do programa cresceram significativamente no PPA 2008-2011. O montante da LOA no PPA 2008-2011 foi 128,9% maior que o montante da LOA do PPA 2004-2007.

GRÁFICO 21 - DOTAÇÕES DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "SEGUNDO TEMPO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$)



FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

A proposição de incrementos ao PLOA pelos parlamentares não ocorreu de maneira equitativa no decorrer dos anos e nas ações que integravam o programa. Em relação aos anos, em 2006, por exemplo, o Poder Legislativo propôs um incremento de R\$ 102 milhões de recursos ao programa, o que correspondeu a uma variação de +274,1% do PLOA. Em 2010, os incrementos ao PLOA no programa totalizaram R\$ 20,4 milhões, o que correspondia a um acréscimo de 9,5% do PLOA.

Em relação às ações, observamos que aquelas que eram voltadas para a gestão do programa totalizaram restrições ao serem apreciadas pelo Poder Legislativo. Já as ações voltadas para ciência e tecnologia não apresentaram alterações. Os incrementos propostos pelo Poder Legislativo no programa ficaram, portanto, concentrados nas ações voltadas para a promoção de eventos e, especialmente, nas ações relativas à atividades esportivas educacionais e infraestrutura esportiva. Dentre estas, apenas a ação “Implantação de infraestrutura para o desenvolvimento do esporte educacional” apresentou incrementos no decorrer de todos os anos. As demais, ainda que tenham totalizado acréscimos, em um ou dois anos do período contaram com proposições de decréscimos ao serem apreciadas pelo Poder Legislativo.

Assim como no “Esporte e Lazer da Cidade”, a ação do “Segundo Tempo” voltada para a infraestrutura esportiva concentrou o maior volume das emendas parlamentares. Dos R\$ 419,1 milhões de incrementos efetuados ao programa nesta etapa, a ação “Implantação de infraestrutura para o desenvolvimento do esporte educacional” totalizou R\$ 265 milhões. A partir de 2005, esta ação contou com incrementos superiores a 500% dos valores propostos pelo PLOA. Ao final do período, o montante da LOA destinado a esta ação foi 1.234,1% superior ao que foi proposto pelo PLOA.

No fim do período, e semelhante ao que foi indicado pelo PLOA, as ações voltadas para o desenvolvimento de atividades esportivas educacionais totalizaram o maior volume de recursos no programa: R\$ 1,05 bilhões (74,7%). Na sequência, as ações voltadas para infraestrutura (R\$ 286,5 milhões - 20,3%), eventos (R\$ 39,9 milhões - 2,8%), gestão do programa (R\$ 29,2 milhões - 2,1%), ciência e tecnologia (R\$ 150 mil - 0,01%).

TABELA 15 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "SEGUNDO TEMPO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

Ação	LOA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Desenvolvimento de atividades esportivas educacionais	R\$	31,05	62,51	103,38	112,86	107,14	219,01	201,42	215,89	1053,25
	%	70,3%	54,2%	74,2%	87,1%	61,2%	69,8%	85,3%	84,4%	74,7%
	Variação	+79,6%	+122,3%	+218,7%	+56,2%	-18,1%	+0,9%	+1,3%	+7,4%	+17,3%
Funcionamento de Núcleos de Esporte Educacional	R\$	31,05	62,51	103,38	112,86	99,94	213,01	199,72	214,87	1.037,33
Desenvolvimento de atividades esportivas educacionais	R\$	-	-	-	-	7,20	6,00	1,70	1,02	15,92
Infraestrutura	R\$	9,93	48,82	32,21	12,76	61,78	88,75	18,59	13,65	286,50
	%	22,5%	42,4%	23,1%	9,8%	35,3%	28,3%	7,9%	5,3%	20,3%
	Variação	+0,3%	+567,5%	+3121,2%	+1000,2%	+61682,0%	+17650,0%	+3618,0%	+1265,0%	+1234,1%
Implantação de infraestrutura para o desenvolvimento do esporte educacional	R\$	9,93	48,82	32,21	12,76	61,78	88,75	18,59	13,65	286,50
Eventos	R\$	2,75	2,60	2,45	2,50	3,50	3,60	9,45	13,14	39,99
	%	6,2%	2,3%	1,8%	1,9%	2,0%	1,1%	4,0%	5,1%	2,8%
	Variação	+12,2%	+4,0%	-2,0%	0,0%	0,0%	-23,4%	+5,0%	+56,6%	+12,5%
Promoção de eventos de esporte educacional	R\$	2,75	2,60	2,45	2,50	2,50	2,60	7,45	11,94	34,79
Participação de delegação brasileira em competições internacionais de esporte educacional	R\$	-	-	-	-	1,00	1,00	2,00	1,20	5,20
Gestão do programa	R\$	0,31	1,30	1,30	1,50	2,50	2,50	6,61	13,18	29,20
	%	0,7%	1,1%	0,9%	1,2%	1,4%	0,8%	2,8%	5,2%	2,1%
	Variação	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-66,7%	-8,3%	0,0%	-16,1%
Publicidade de utilidade pública	R\$	0,15	1,00	1,00	1,00	2,00	2,00	3,00	9,00	19,15
Gestão e administração do programa	R\$	0,16	0,30	0,30	0,50	0,50	0,50	3,61	4,18	10,05

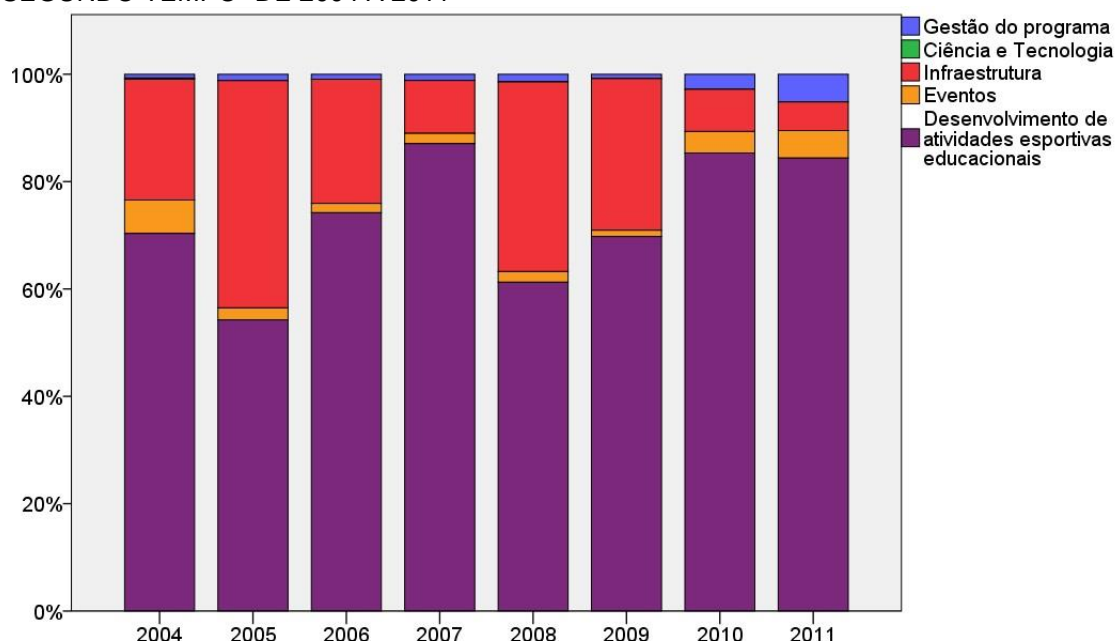
TABELA 15 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "SEGUNDO TEMPO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)
(continuação)

Ação	LOA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Ciência e Tecnologia	R\$	0,10	0,05	-	-	-	-	-	-	0,15
	%	0,2%	0,0%	-	-	-	-	-	-	0,0%
	Variação	0,0%	0,0%	-	-	-	-	-	-	0,0%
Concessão de prêmios sobre o esporte educacional	R\$	0,10	0,05	-	-	-	-	-	-	0,15
Total	R\$	44,14	115,29	139,34	129,62	174,92	313,86	236,07	255,85	1.409,09
	Variação	+46,9%	+193,4%	+274,1%	+67,5%	+27,7%	+36,6%	+9,5%	+14,4%	+42,3%

FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

Assim como indicado pelo PLOA, o desenvolvimento de atividades esportivas educacionais teve prioridade orçamentária no decorrer de todas as propostas orçamentárias da LOA. Em todos os anos do período, esta ação totalizou valores acima de 54% dos recursos do programa. Esta característica do “Segundo Tempo” divergiu do “Esporte e Lazer da Cidade”. Neste último, houve uma concentração de recursos nas ações voltadas para infraestrutura em todos os anos do período.

GRÁFICO 22 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA “SEGUNDO TEMPO” DE 2004 A 2011



FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

Ainda que os dois principais conjuntos de ações – “Infraestrutura” e “Desenvolvimento de atividades esportivas educacionais” – tenham totalizado ao final do período 95,1% dos recursos do programa na LOA, e um montante acima de 92% em todos os anos do período, os investimentos em ambos os conjuntos não estiveram estritamente relacionados entre si. Em 2006, por exemplo, a infraestrutura totalizou R\$ 32,2 milhões e o desenvolvimento de atividades esportivas educacionais somou R\$ 103,3 milhões de recursos na LOA. No ano seguinte, os investimentos em infraestrutura decresceram para R\$ 12,7 milhões e os investimentos em atividades esportivas educacionais cresceram para R\$ 112,8 milhões. Já em 2008, o conjunto de infraestrutura cresceu para R\$ 61,7 milhões e o conjunto de atividades esportivas educacionais decresceu para R\$ 107,1 milhões na LOA.

Com exceção das ações “Gestão e administração do programa” e “Publicidade de utilidade pública”, todas as demais ações previstas pelo programa apresentaram oscilações orçamentárias. O principal conjunto de ações do programa, “Desenvolvimento de atividades esportivas educacionais”, por exemplo, totalizou um decréscimo orçamentário em 2008 e 2010. Ainda neste conjunto, a ação “Desenvolvimento de atividades esportivas educacionais”, inserida a partir do PPA 2008-2011, decresceu em todos os anos, passando de R\$ 7,2 milhões em 2008 para R\$ 1 milhão em 2011.

Também não houve um padrão na designação de recursos para a ação “Implantação de infraestrutura para o desenvolvimento do esporte educacional”. O planejamento desta ação foi marcado por oscilações orçamentárias significativas. Em 2006, por exemplo, esta ação totalizou R\$ 32,2 milhões na LOA e em 2007 passou para R\$ 12,7 milhões. Em 2009, esta mesma ação somou R\$ 88,7 milhões, e no ano seguinte, 2010, a ação totalizou R\$ 18,5 milhões na LOA.

No que se refere à localização espacial da despesa, enquanto que no PLOA todas as dotações orçamentárias do programa tenham sido elencadas como “nacionais”, na LOA 11% das despesas foram regionalizadas. Ou seja, todas as dotações orçamentárias do “Segundo Tempo” que foram regionalizadas foram inseridas durante o processo de aprovação do PLOA via emendas parlamentares.

Apesar de ter existido um grande volume de emendas parlamentares regionalizadas, no decorrer desta etapa, os acréscimos efetuados pelos parlamentares no programa “Segundo Tempo” ficaram concentrados nas dotações nacionais. Os incrementos realizados nas atividades tidas como “nacionais” foram responsáveis 62,9% do incremento na LOA enquanto que as despesas regionalizadas ficaram responsáveis por 37,1%. Este quadro é diferente do ocorrido no “Esporte e Lazer da Cidade”, no qual a proposição de grande parte das emendas parlamentares esteve vinculada com a regionalização das despesas.

O grande volume de emendas parlamentares nas despesas “nacionais” do programa “Segundo Tempo” esteve diretamente relacionado ao aporte de investimentos via emendas coletivas e de relatoria. Aproximadamente 99,2% destas emendas foram propostas por comissões temáticas e pelos relatores gerais do processo de elaboração da LOA. Os incrementos propostos nas despesas tidas como “nacionais” ocorreram em três ações: “Funcionamento de núcleos de esporte

educacional”, “Implantação de infraestrutura para o desenvolvimento do esporte educacional”, e “Promoção de eventos de esporte educacional”. Ao mesmo tempo em que estas ações tidas como nacionais contaram com proposições de acréscimos, elas também obtiveram proposição de dotações regionalizadas. Por exemplo, em 2004, enquanto que a ação “Funcionamento de núcleos de esporte educacional - nacional” contou com um incremento de R\$ 13,6 milhões ao PLOA, houve a proposição de R\$ 100 mil para esta mesma ação na cidade de Brasília (“Funcionamento de núcleos de esporte educacional – Brasília – DF). A ação “Implantação de infraestrutura para o desenvolvimento do esporte educacional”, por exemplo, em 2008, obteve um acréscimo de R\$ 30 milhões à sua despesa classificada como “nacional”. Ela também teve a inclusão, via emendas parlamentares, de R\$ 31,6 milhões em despesas regionalizadas em diferentes estados e municípios do país (ex.: Curitiba/PR, Senador Rui Palmeira/AL, Amaralina/GO, Feira de Santana/BA, Caarapo/MS, Aracoiaba/CE, Russas/CE, Morretes/PR, São Paulo/SP, Fortaleza/CE, Porto Grande/AP). Em 2010, a ação “Promoção de eventos de esporte educacional – nacional” contou com um acréscimo de R\$ 100 mil ao PLOA. Neste mesmo ano, houve a proposição de R\$ 350 mil para uma dotação regionalizada desta ação: “Promoção de eventos de esporte educacional – no estado de Pernambuco”. Não havia, portanto, uma padronização na destinação de recursos orçamentários no que se referia à localização das despesas.

No somatório do período, as despesas nacionais totalizaram o maior volume de recursos da LOA para o programa: R\$ 1,2 bilhões, o que correspondia a 89% do volume total do mesmo. Na sequência, foram beneficiadas a região Nordeste (R\$ 48,9 milhões - 3,5%), Sudeste (R\$ 42,3 milhões – 3%), e Centro-oeste (R\$ 28,5 milhões – 2%).

TABELA 16 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "SEGUNDO TEMPO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

Localização da Despesa	LOA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Nacional	R\$	42,23	94,65	130,60	117,40	141,10	283,67	215,89	227,95	1253,48
	%	95,7%	82,1%	93,7%	90,6%	80,7%	90,4%	91,4%	89,1%	89,0%
	Variação	+40,5%	+140,9%	+250,7%	+51,7%	+3,0%	+23,5%	+0,1%	+2,0%	+26,6%
Nordeste	R\$	0,42	11,93	0,88	3,41	10,02	9,41	3,95	8,90	48,92
	%	1,0%	10,3%	0,6%	2,6%	5,7%	3,0%	1,7%	3,5%	3,5%
	Variação	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PI	R\$	0,05	-	-	0,25	2,40	6,60	3,00	0,10	12,40
RN	R\$	-	8,45	0,35	0,64	0,60	-	0,40	-	10,44
PE	R\$	-	0,53	-	0,75	0,84	2,21	0,55	2,35	7,23
BA	R\$	0,10	-	0,08	0,22	0,75	0,30	-	4,50	5,95
CE	R\$	0,07	0,15	0,45	1,20	1,12	0,30	-	1,60	4,89
SE	R\$	-	2,80	-	-	0,60	-	-	0,10	3,50
PB	R\$	-	-	-	0,20	2,31	-	-	-	2,51
AL	R\$	-	-	-	0,15	0,70	-	-	0,25	1,10
MA	R\$	0,20	-	-	-	0,70	-	-	-	0,90
Sudeste	R\$	1,39	2,68	2,74	3,12	9,22	5,12	8,30	9,75	42,32
	%	3,2%	2,3%	2,0%	2,4%	5,3%	1,6%	3,5%	3,8%	3,0%
	Variação	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MG	R\$	1,13	1,70	1,00	1,72	7,39	3,37	2,65	1,50	20,46
ES	R\$	-	0,13	-	-	-	-	-	-	0,13
SP	R\$	-	0,05	1,46	0,90	1,68	1,15	0,90	0,60	6,74
RJ	R\$	0,26	0,80	0,28	0,50	0,15	0,60	4,75	7,65	14,99
Centro-Oeste	R\$	0,10	1,72	0,40	1,33	3,58	12,60	2,10	6,75	28,58
	%	0,2%	1,5%	0,3%	1,0%	2,0%	4,0%	0,9%	2,6%	2,0%
	Variação	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DF	R\$	0,10	-	-	-	-	11,30	-	5,70	17,10
GO	R\$	-	0,90	0,40	1,10	1,27	1,10	0,40	0,30	5,47
MS	R\$	-	-	-	0,23	2,31	0,20	1,70	0,75	5,19
MT	R\$	-	0,82	-	-	-	-	-	-	0,82

TABELA 16 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "SEGUNDO TEMPO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)
(continuação)

Localização da Despesa	LOA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Sul	R\$	-	3,96	4,15	4,37	5,60	2,96	4,29	2,00	27,33
	%	-	3,4%	3,0%	3,4%	3,2%	0,9%	1,8%	0,8%	1,9%
	Variação	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RS	R\$	-	1,60	2,85	1,12	2,40	2,06	2,85	1,70	14,58
PR	R\$	-	1,17	1,10	2,40	1,55	-	0,74	-	6,96
SC	R\$	-	1,19	0,20	0,85	1,65	0,90	0,70	0,30	5,79
Norte	R\$	0,00	0,35	0,57	-	5,41	0,10	1,55	0,50	8,48
	%	0,0%	0,3%	0,4%	-	3,1%	0,0%	0,7%	0,2%	0,6%
	Variação	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RO	R\$	-	0,10	0,20	-	4,36	-	-	-	4,66
AM	R\$	-	-	0,25	-	0,80	-	0,35	-	1,40
AC	R\$	-	-	0,12	-	-	-	0,70	0,50	1,32
AP	R\$	-	-	-	-	0,25	-	0,50	-	0,75
PA	R\$	-	0,25	-	-	-	0,10	-	-	0,35

FONTE: Senado Federal (2013).

Elaboração própria.

As despesas tidas como “nacionais” contaram com o maior volume de recursos em todos os anos do período e totalizaram recursos superiores a 80% da LOA para o programa. Já o segundo maior volume de recursos do programa variou entre as regiões Sudeste, Nordeste, Sul e Centro-oeste.

Além das alternâncias entre as prioridades orçamentárias, o volume designado para cada região oscilou significativamente. A região Nordeste, por exemplo, em 2004 totalizou um orçamento de R\$ 420 mil, e em 2005, passou para R\$ 11,9 milhões. Em 2006, o volume designado para esta região decresceu para R\$ 880 mil.

As oscilações orçamentárias são ainda mais expressivas nas dotações específicas para cada estado. Dentre os estados, apenas Minas Gerais e Rio de Janeiro tiveram dotações regionalizadas em todos os anos do período analisado. Ou seja, os recursos regionalizados para os demais estados e localidades não apresentaram continuidade. Os estados de Espírito Santo e Mato Grosso, por exemplo, foram contemplados em apenas um dos anos do período. Além disto, não houve dotações regionalizadas em dois estados do Norte: Roraima e Tocantins. Vale observar também que, em 2004 nenhum estado da região Sul e em 2007 nenhum estado da região Norte foi contemplado com dotações localizadas. Dentre os estados, o maior volume de recursos da LOA foi designado ao estado de Minas Gerais, seguido do Distrito Federal e Rio de Janeiro.

A respeito das modalidades de aplicação dos recursos do “Segundo Tempo”, verificamos que, no processo de apreciação do Poder Legislativo, o maior volume de emendas foi direcionado às modalidades “Aplicações diretas”, “Transferências a municípios” e “Transferências a estados e ao Distrito Federal”. Dos R\$ 419,1 milhões de recursos adicionais para a proposta orçamentária do PLOA do “Segundo Tempo”, R\$ 197,8 milhões foram direcionados à modalidade “Aplicações diretas”, R\$ 140,9 milhões para “Transferências a municípios”, e R\$ 41,6 milhões para “Transferências a estados e ao Distrito Federal”.

A partir das alterações propostas pelos parlamentares nesta etapa, as aplicações diretas por parte do governo federal passaram de 11,1% no PLOA para 21,8% na LOA, e as transferências aos municípios, estados, Distrito Federal e instituições sem fins lucrativos passaram de 88,9% no PLOA para 75,7% na LOA.

TABELA 17 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "SEGUNDO TEMPO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

Modalidade de Aplicação	LOA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Transferências a Municípios	R\$	17,08	84,56	14,41	29,85	77,13	90,47	103,57	91,62	508,69
	%	38,7%	73,3%	10,3%	23,0%	44,1%	28,8%	43,9%	35,8%	36,1%
	Variação	+113,2%	+483,1%	+64,7%	+39,1%	+26,6%	+7,2%	+13,1%	+17,3%	+38,3%
Aplicações Diretas	R\$	1,51	10,37	76,91	50,25	43,65	72,60	24,31	28,05	307,65
	%	3,4%	9,0%	55,2%	38,8%	25,0%	23,1%	10,3%	11,0%	21,8%
	Variação	+7,1%	+55,7%	+1285,7%	+432,3%	+189,1%	+288,2%	-2,4%	0,0%	+180,1%
Transferências a Estados e ao Distrito Federal	R\$	19,96	8,00	9,96	7,30	33,68	106,69	51,74	53,88	291,21
	%	45,2%	6,9%	7,1%	5,6%	19,3%	34,0%	21,9%	21,1%	20,7%
	Variação	+30,1%	+6,7%	+24,5%	+46,0%	-7,9%	+26,4%	+12,1%	+15,5%	+16,7%
Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	R\$	5,59	10,96	15,01	42,00	17,90	42,36	53,98	78,46	266,26
	%	12,7%	9,5%	10,8%	32,4%	10,2%	13,5%	22,9%	30,7%	18,9%
	Variação	+5,7%	+3,1%	+0,5%	+1,2%	-26,6%	+0,2%	+1,8%	+10,8%	+1,3%
A Definir	R\$	-	1,40	23,05	0,22	2,56	1,73	2,47	3,85	35,28
	%	-	1,2%	16,5%	0,2%	1,5%	0,6%	1,0%	1,5%	2,5%
	Variação	-	-	-	-	-	-	-	-	-

FONTE: Senado Federal (2013).

Elaboração própria.

Assim como nas demais variáveis orçamentárias do “Segundo Tempo”, o volume de recursos designados para cada modalidade de aplicação apresentou grandes oscilações em todas as modalidades de aplicação. Por exemplo, o montante designado para a modalidade “Aplicações diretas” em 2009 era de R\$ 72,6 milhões e em 2010 passou a ser R\$ 24,3 milhões. Além disto, não houve um padrão no que se refere à modalidade de aplicação tomada como prioritária. O maior volume de recursos variou entre as modalidades “Transferências a estados e ao Distrito Federal” (2004 e 2009), “Transferências a municípios” (2005, 2008, 2010 e 2011), e “Aplicações diretas” (2006 e 2007).

3.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO

No período 2004-2011, o governo federal propôs dez programas governamentais na área do esporte e lazer. Foram eles: “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, “Esporte e Lazer da Cidade”, “Segundo Tempo”, “Rumo ao Pan 2007”, “Proteção e Promoção dos Povos Indígenas”, “Inclusão Social pelo Esporte”, “Esportes de Criação Nacional e de Identidade Cultural”, “Gestão das Políticas de Esporte e de Lazer”, “Apoio Administrativo” e “Operações especiais: outros encargos especiais”. Os planos de governo indicavam o “Segundo Tempo” como o programa com maior volume de recursos da área (R\$ 952 milhões), seguido do “Esporte e Lazer da Cidade” (R\$ 949,5 milhões), “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” (R\$ 607,5 milhões) e “Rumo ao Pan 2007” (R\$ 260 milhões).

As propostas orçamentárias anuais elaboradas pelo Poder Executivo totalizaram R\$ 3,5 bilhões, e a distribuição dos recursos indicou três enfoques por parte do Poder Executivo: “Rumo ao Pan 2007” em 2005, 2006 e 2007; “Segundo Tempo” em 2008, 2009 e 2010; e “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” em 2011.

No somatório do período, o programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” totalizou o maior volume de recursos do PLOA (R\$ 1,1 bilhões), seguido do “Segundo Tempo” (R\$ 989 milhões), “Rumo ao Pan” (R\$ 622 milhões) e “Apoio Administrativo” (R\$ 316 milhões). A política para o esporte de participação via “Esporte e Lazer da Cidade” não foi priorizado em nenhuma das propostas apresentadas pelo Poder Executivo e somou apenas 5,7% dos recursos do PLOA.

O volume de recursos orçamentários que o Poder Executivo dispunha para elaborar as propostas anuais foi impactado pelo financiamento de ações relativas aos Jogos Pan e Parapan-americanos de 2007, Copa do Mundo da FIFA em 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos em 2016. Estes eventos proporcionaram um incremento expressivo de recursos na área. Estes acréscimos, no entanto, ao mesmo tempo em que não representaram cortes orçamentários nas demais ações, foram especificamente designados para os eventos. Não encontramos nenhum indicativo de que estes acréscimos seriam distribuídos entre as demais ações governamentais após a realização dos eventos.

A programação orçamentária proposta pelo Poder Executivo foi marcada por oscilações orçamentárias em vários dos programas, indicando alterações por parte do Poder Executivo e, mais especificamente, do ME na distribuição dos recursos orçamentários do PLOA entre os diferentes programas. Esta proposta também foi marcada pela designação de 82,6% das despesas como “nacionais” em detrimento de despesas regionalizadas, e pela implementação de 50,4% dos recursos orçamentários via transferências e 49,6% via aplicação direta do governo federal.

No processo de apreciação do PLOA pelo Poder Legislativo, os parlamentares promoveram alterações significativas no que havia sido proposto inicialmente pelo Poder Executivo. Todavia, a proposta tal como foi aprovada pelos parlamentares foi sancionada integralmente pelo Poder Executivo. No decorrer de todos os anos, o Poder Legislativo propôs incrementos orçamentários na área do esporte e lazer. Ao final do período 2004-2011 foram previstos R\$ 9,2 bilhões de recursos na LOA. O orçamento aprovado para a área do esporte e lazer apresentou uma tendência de crescimento em todos os anos e o mesmo foi superior ao que foi destinado as áreas de “Cultura”, “Saneamento”, “Habitação”, “Energia” e “Comunicações”.

As alterações efetuadas pelo Poder Legislativo não ocorreram de maneira equitativa entre os programas, e não seguiram as prioridades apontadas pelo Poder Executivo por meio do PLOA. As emendas parlamentares resultaram em uma reconfiguração das prioridades orçamentárias e impactaram no volume de recursos dos programas, mais especialmente no “Esporte e Lazer da Cidade”, “Segundo Tempo” e “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”. As emendas parlamentares impactaram diretamente as ações relativas à infraestrutura esportiva destes programas. Devido às alterações, o “Esporte e Lazer da Cidade” passou a somar o

maior volume de recursos na área em todos os anos do período, totalizando R\$ 5,3 bilhões na LOA. Na sequência, o “Segundo Tempo” (R\$ 1,4 bilhões), “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” (R\$ 1,2 bilhões) e “Rumo ao Pan 2007” (R\$ 667 milhões).

A política para o esporte de rendimento via “Brasil no Esporte de Rendimento” na LOA foi marcada pela designação de R\$ 686,2 milhões (54,6%) para eventos esportivos, R\$ 259,5 milhões (20,6%) para formação de atletas, R\$ 201,7 milhões (16%) para infraestrutura, R\$ 61,2 (4,9%) para ciência e tecnologia e R\$ 49,1 milhões (3,9%) para gestão do programa. A política para o esporte de participação via “Esporte e Lazer da Cidade” na LOA foi marcada pela designação de R\$ 5 bilhões (94%) para infraestrutura para o esporte e lazer, R\$ 235 milhões (4,4%) para o desenvolvimento de atividades esportivas e de lazer, R\$ 50 milhões (0,9%) para eventos, R\$ 18 milhões (0,3%) para gestão do programa e R\$ 16 milhões (0,3%) para ciência e tecnologia. Já a política para o esporte educacional via “Segundo Tempo” na LOA foi marcada pela designação de R\$ 1,05 bilhões (74,7%) para o desenvolvimento de atividades esportivas educacionais, R\$ 286,5 milhões (20,3%) para infraestrutura, R\$ 39,9 milhões (2,8%) para eventos, R\$ 29,2 milhões (2,1%) para gestão do programa e R\$ 150 mil (0,01%) para ciência e tecnologia.

Enquanto que a política para o esporte de rendimento seria implementada 49,9% via aplicações diretas do governo federal e 49,6% via transferências, as políticas para o esporte de participação e educacional seriam implementados, em sua grande parte, via transferências. No programa “Esporte e Lazer da Cidade”, as transferências totalizaram 83,7% e as aplicações diretas totalizaram 9,1% dos recursos da LOA. Já no “Segundo Tempo” as transferências aos municípios, estados, Distrito Federal e instituições sem fins lucrativos totalizaram 75,7% e as aplicações diretas somaram 21,8% de recursos na LOA.

No que se refere a localização espacial das despesas, a política para o esporte de rendimento designou R\$ 1,1 bilhões (88,1%) às despesas classificadas como “nacionais”, R\$ 49,05 milhões (3,9%) à região Centro-oeste, R\$ 44,8 milhões (3,6%) à região Sudeste, R\$ 26,54 (2,1%) à região Norte, R\$ 26,4 milhões (2,1%) à região Nordeste e R\$ 3,2 milhões (0,3%) à região Sul. Já a política para o esporte de participação designou R\$ 1,6 bilhões (31,5%) à região Nordeste, R\$ 1,3 bilhões (25,2%) à região Sudeste, R\$ 700,1 milhões (13,1%) à região Norte, R\$ 685,5 (12,8%) às despesas nacionais, R\$ 511,9 milhões (9,5%) à região Sul e R\$ 419,2 milhões

(7,8%) à região Centro-oeste. A política para o esporte educacional designou R\$ 1,2 bilhões (89%) às despesas classificadas como “nacionais”, R\$ 48,9 milhões (3,5%) à região Nordeste, R\$ 42,3 milhões (3%) à região Sudeste, R\$ 28,5 milhões (2%) à região Centro-oeste, R\$ 27,3 milhões (1,9%) à região Sul e R\$ 8,4 milhões (0,6%) à região Norte.

A distribuição geográfica dos recursos orçamentários nas três políticas citadas apontou para a inexistência de continuidade no repasse de recursos e no volume de recursos designados para as localidades. Também não houve um padrão na localização espacial da despesa. Esta parece levar mais em consideração o autor da proposta do que propriamente os beneficiários das ações. A contemplação ou não de estados e regiões com dotações orçamentárias regionalizadas nas três políticas esteve diretamente dependente da proposição de emendas por parte dos parlamentares.

4 EXECUÇÃO, ORÇAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

4.1 ORÇAMENTO PÚBLICO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A execução do orçamento público e das ações planejadas têm início com a elaboração de uma programação financeira e de um cronograma de desembolso mensal⁶¹ por parte do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Ministério da Fazenda. Esta programação e este cronograma são elaborados imediatamente após a promulgação das leis orçamentárias e são estabelecidos pelo Poder Executivo mediante um decreto. Estes instrumentos tratam da definição de cotas orçamentárias que cada unidade orçamentária está autorizada a utilizar em cada período. O estabelecimento destas cotas visa ajustar a execução do orçamento e ações ao fluxo de ingressos de receitas, mantendo o equilíbrio entre receita arrecadada e despesa efetuada (BRASIL, 1964; 1967; 2000). Sendo assim, o estabelecimento da programação financeira de desembolso deve observar, dentre outros aspectos, a política fiscal adotada, o montante de recursos que serão arrecadados, a necessidade dos órgãos governamentais e a sazonalidade de algumas despesas (PINHO, 2011).

A elaboração da programação financeira e do cronograma de desembolso mensal toma como base os termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, mais especificamente, os termos presentes no Anexo de Metas Fiscais. Neste documento estão instituídas as metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas às receitas, despesas, resultados esperados e dívida pública para o ano em exercício e para os dois seguintes. Estas metas são periodicamente avaliadas e se, ao final de um bimestre, for verificado que a arrecadação da receita não comportará o cumprimento das metas estabelecidas pela LDO, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e na quantidade necessária, limitação de empenho e movimentação financeira (BRASIL, 2000). Este processo, denominado de contingenciamento, consiste em um retardamento ou não execução da despesa prevista pela LOA. Deste modo, o planejamento e as ações do governo são flexíveis

⁶¹ Esta programação financeira e o cronograma de desembolso mensal encontram-se disponibilizados no seguinte endereço: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/programacao_financeira/index.asp

e continuamente reavaliados e ajustados à efetiva capacidade financeira do Estado (GONTIJO, 2010).

Durante o processo de execução orçamentária, o planejamento orçamentário também pode sofrer ajustes mediante a abertura de créditos adicionais. Os créditos adicionais são mecanismos retificadores previstos pela legislação brasileira que visam atender a situações ou problemas não previstos pelo orçamento na sua fase de elaboração. Eles tratam de autorizações de despesas que não foram computadas ou que foram computadas de maneira insuficiente nas leis orçamentárias. Estes créditos podem ser classificados em: suplementares, especiais e extraordinários (BRASIL, 1964).

Os créditos suplementares se referem a um reforço da dotação orçamentária. Ou seja, servem para quando a despesa está fixada na LOA, mas o crédito orçamentário não é suficiente, e desta forma, faz-se necessário complementar este gasto já previsto. Estes créditos requerem uma autorização legislativa, o qual poderá estar contida na LOA⁶² ou em uma lei específica para esse fim, caso a LOA já tenha sido aprovada. Os créditos especiais tratam de despesas para as quais não houve dotação orçamentária específica. Ou seja, para quando houve um erro de planejamento, sendo necessária a inclusão de uma determinada despesa. Por não ter sido prevista pela LOA, a despesa passará pela análise do Poder Legislativo mediante uma legislação específica e a sua inclusão na LOA será efetivada por meio de uma nova dotação. Já os créditos extraordinários se referem a despesas urgentes e imprevistas, como no caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública. Estes créditos não tratam, portanto, de um erro na estimativa inicial de gasto e nem falha de planejamento, mas de eventos extraordinários que requerem do governo a execução de despesas. Diferentemente dos demais créditos, estes dispensam a autorização legislativa prévia e a demonstração da origem dos recursos. Na esfera federal, estes créditos são autorizados mediante medidas provisórias. A sua inclusão na LOA ocorre por meio de dotações específicas, ou seja, não se diluem entre as demais despesas (BRASIL, 1964).

⁶² De acordo com a Lei Complementar n°. 101, a LOA deverá conter uma dotação global denominada de Reserva de Contingência o qual terá como finalidade, dentre outras coisas, servir de fonte de recursos para abertura de créditos adicionais (BRASIL, 2000).

São seis as fontes previstas pela legislação brasileira para a abertura de créditos suplementares e especiais: (1) superávit financeiro⁶³ apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; (2) recursos provenientes de excesso de arrecadação⁶⁴; (3) recursos resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; (4) produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las; (5) recursos de Reserva de Contingência; e (6) recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do PLOA fiquem sem despesas correspondentes (BRASIL, 1964).

Após a autorização dos créditos adicionais, estes são incorporados ao orçamento vigente e a liberação destes créditos bem como dos demais previstos pela LOA seguem a programação financeira elaborada pelo Poder Executivo. O montante final dos recursos autorizados totaliza, portanto, a soma dos valores da dotação inicial da LOA, dos créditos adicionais e dos cancelamentos e remanejamentos relativos à abertura de créditos adicionais. Deste modo, ainda que não estejam vinculados a etapa formal de planejamento, os recursos autorizados indicam o montante total que foi previsto para as ações governamentais.

Na sequência da autorização de recursos e a liberação das cotas a partir da programação financeira, as unidades orçamentárias podem movimentar os créditos que lhe tenham sido consignados, e o processo segue em três fases: empenho, liquidação e pagamento (BRASIL, 1964). O empenho da despesa orçamentária é “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição” (BRASIL, 1964). Ou seja, o empenho consiste na reserva de dotação orçamentária para um fim específico, tendo por finalidade:

- firmar um compromisso. Por isso é sempre prévio em relação à despesa;
- dar garantia de que os recursos utilizados serão apropriados às despesas, pois dele consta da classificação orçamentária;
- assegurar que o crédito próprio comporte a despesa. Depois da sua emissão, o saldo disponível para assumir novos compromissos fica diminuído de seu valor;

⁶³ Entende-se por superávit “a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas” (BRASIL, 1964).

⁶⁴ Entende-se por excesso de arrecadação “o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício” (BRASIL, 1964).

- servir de base à liquidação da despesa;
- contribuir para assegurar a validade dos contratos, convênios e outros ajustes financeiros, mediante sua indicação obrigatória em uma das cláusulas essenciais desses termos (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013).

O segundo estágio consiste na liquidação da despesa. Esta fase representa a averiguação do direito adquirido pelo credor a fim de se apurar: “I - a origem e o objeto do que se deve pagar; II - a importância exata a pagar; III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação” (BRASIL, 1964). Em outras palavras, a liquidação das despesas é a comprovação de que o credor cumpriu todas as obrigações do empenho e está apto a receber o pagamento.

O terceiro e último estágio da despesa pública é o pagamento. Esta fase se caracteriza pela emissão de cheque ou ordem bancária em favor do credor. O pagamento só poderá ser efetuado após a regular liquidação da despesa (BRASIL, 1964).

Considerando-se que a execução dos créditos orçamentários depende da programação financeira de desembolso e que o orçamento público brasileiro é regido pelo princípio da anualidade⁶⁵, pode ocorrer de haver despesas empenhadas e liquidadas que não são pagas no ano em exercício. As despesas empenhadas que não forem pagas até o final do exercício, ou seja, até dia 31 de dezembro, e que não forem canceladas serão consideradas “restos a pagar”. Os restos a pagar podem ser classificados em processados e não-processados, sendo respectivamente despesas liquidadas e não liquidadas que não foram pagas (BRASIL, 1964). De acordo com o TCU, “a inscrição de despesa em restos a pagar terá validade até 31 de dezembro do ano subsequente, quando será automaticamente cancelada” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013), permanecendo em vigor, entretanto, o direito do credor por cinco anos a partir da inscrição da despesa em restos a pagar. Nestes casos, o pagamento das despesas reclamadas ocorrerá por meio das dotações nomeadas de “despesas de exercícios anteriores”.

As “despesas de exercícios anteriores” correspondem às despesas que não foram processadas em época própria, aos restos a pagar que tiverem a sua prescrição interrompida e aos compromissos que foram reconhecidos após o encerramento do exercício (BRASIL, 1986). Estas despesas poderão ser pagas a partir de dotações

⁶⁵ No orçamento público brasileiro, o princípio da anualidade estabelece um limite temporal, que corresponde ao ano civil brasileiro, para que a administração pública arrecade receitas e realize despesas (BRASIL, 2012b).

específicas no orçamento e obedecerão, sempre que possível, uma ordem cronológica (BRASIL, 1964).

Vale lembrar que, ainda que exista uma programação orçamentária para uma determinada ação governamental, isto não garante que a mesma seja executada. Conforme mencionado anteriormente, o orçamento público brasileiro é um documento de natureza autorizativa no qual o Poder Legislativo prevê e permite que o Poder Executivo arrecade receitas e efetue despesas (BALEIRO, 2012). Desta forma, com exceção das despesas obrigatórias, as despesas fixadas na LOA não representam obrigatoriedade de execução.

A não execução dos recursos orçamentários ocorre por diversos motivos. Um destes pode estar relacionado com a situação do beneficiário dos recursos no caso de convênios. O beneficiário não pode receber o repasse dos recursos públicos federais se estiver, por exemplo, em situação de irregularidade com suas obrigações fiscais e trabalhistas.

Outro motivo é que a execução orçamentária depende do comportamento da receita e do tipo de despesa programada. Pode ocorrer, por exemplo, diferenças entre os valores estimados e arrecadados pelo Estado, ocasionando divergências entre o que foi autorizado e o que será gasto. Desta forma, conforme já mencionado, a fim de assegurar o equilíbrio orçamentário entre as receitas e as despesas, evitando-se que os gastos superem os valores arrecadados, os Poderes e o Ministério Público podem promover o contingenciamento de recursos. Isto é, o governo pode limitar a realização da despesa orçamentária a montantes inferiores aos autorizados na LOA (AZEVEDO, 2006).

O contingenciamento de recursos não poderá afetar as despesas que correspondem à obrigações constitucionais e legais, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as advertidas pela LDO (BRASIL, 2000). Desta forma, as despesas que não estão incluídas na proteção de dispositivos constitucionais ou legais, ou seja, as despesas discricionárias, dentre as quais se incluem as designadas à função “Desporto e Lazer”, poderão sofrer ajustes/redução sempre que houver necessidade de se garantir o atendimento da meta de superávit primário⁶⁶ (BATISTELLA, 2009).

⁶⁶ O superávit primário é o resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, excetuando gastos com pagamento de juros (SENADO FEDERAL, 2015).

Dentre as despesas discricionárias, aquelas relativas a “atividades” e “operações especiais” têm preferência na alocação de recursos (PISCITELLI, 2006; 2007). No caso da função “Desporto e Lazer”, são exemplos de “atividades” as ações “Funcionamento de núcleos de categorias de base do esporte de alto rendimento”, “Promoção de eventos de esporte educacional” e “Funcionamento de núcleos de esporte recreativo e de lazer”. Como exemplo de “operações especiais”, temos a ação “Concessão de bolsa a atletas”. Já as despesas discricionárias relativas a “projetos” inserem-se entre as demais despesas, não tendo preferência na alocação de recursos (PISCITELLI, 2006; 2007). São exemplos destas despesas na área do esporte e lazer as ações “Implantação e modernização de infraestrutura para o esporte recreativo e de lazer”, “Implantação de infraestrutura para a realização dos Jogos Pan-americanos de 2007 no Rio de Janeiro”, “Implantação de infraestrutura para o desenvolvimento do esporte educacional”.

O uso do contingenciamento das dotações por parte do governo é possibilitado devido à natureza autorizativa do orçamento público brasileiro, uma vez que não existe a obrigação por parte do Poder Executivo de se cumprir integralmente o que foi estabelecido pela LOA (BATISTELLA, 2009). Além disso, o contingenciamento de recursos foi legalizado a partir da Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), e os cortes que, via de regra, deveriam ser temporários, tornaram-se recorrentes, provocando incertezas quanto à realização de determinados gastos previstos no orçamento (AZEVEDO, 2006).

Considerando-se que as informações sobre a disponibilidade de recursos no Tesouro Nacional tanto para a abertura de créditos adicionais quanto para o contingenciamento de recursos encontram-se concentradas no Poder Executivo, este dispõe de vantagem sob o processo de execução orçamentária (PERREIRA; MUELLER, 2002). Além disso, com exceção das despesas obrigatórias, o Poder Executivo dispõe de discricionariedade na escolha dos gastos, uma vez que o orçamento público é de natureza autorizativa e não impositiva. Ao vetar e não executar despesas bem como contingenciar dotações e reter liberações financeiras, o Poder Executivo pode direcionar o orçamento segundo seus próprios interesses e conveniências (PISCITELLI, 2006). Desta forma, conforme destaca Azevedo (2006), no processo de execução orçamentária, o Poder Executivo retoma o direcionamento da LOA, promovendo ajustes entre receitas e despesas, e, ao decretar o

contingenciamento de recursos, neutraliza, ainda que de forma indireta, as alterações promovidas pelo Congresso Nacional, uma vez que os cortes de dotações incidem, em sua grande parte, nos mesmos grupos de despesas das emendas parlamentares. Estes cortes podem ainda diferenciar os parlamentares, uma vez que, diferentemente do processo de aprovação da LOA, a execução não é regida por normas de distribuição uniforme entre os parlamentares (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005).

Diante das características do orçamento público brasileiro, os processos de planejamento e execução das políticas públicas ficam, não raras vezes, comprometidos (ABRUCIO; LOREIRO, 2005). Torna-se comum ouvir que o orçamento público se constitui em uma “peça de ficção” (LACHER, 1995; PEDERIVA, 2008; PISCITELLI, 2006; 2007).

O recorrente uso do contingenciamento de despesas, bem como o caráter autorizativo do orçamento tem gerado discussões em diferentes setores da sociedade e suscitado debates no interior dos poderes. Até o presente ano, encontrava-se em tramitação uma proposta de emenda constitucional (PEC) para promover a adoção do chamado “Orçamento Impositivo”. Conhecida como a PEC do Orçamento Impositivo, a PEC n.º 22A de 2000 tinha por objetivo promover a alteração dos artigos 165 e 166 da Constituição Federal de 1988 de modo a tornar obrigatória a execução de emendas parlamentares do orçamento da união (SENADO FEDERAL, 2000). A proposta foi aprovada em 2013 no Senado Federal e em fevereiro de 2015 na Câmara dos Deputados, e em 17 de março de 2015 foi promulgada como Emenda Constitucional nº 86. De acordo com a emenda, o governo passa a ter obrigatoriedade na execução equitativa de emendas parlamentares até o limite de 1,2% da receita corrente líquida⁶⁷ (RCL) prevista pelo PLOA, e deste total, metade terá de ser aplicado na área da saúde (BRASIL, 2015a).

O controle do que está sendo executado ou não na LOA é de responsabilidade dos Poderes e do Ministério Público. Instituído como um princípio fundamental que norteia a atividade pública (BRASIL, 1967), o controle sobre a execução orçamentária deverá verificar, dentre outras coisas, a legalidade dos atos para a arrecadação das receitas e realização das despesas, bem como o cumprimento das ações previstas em termos financeiros e de realização de obras e prestação de serviços (BRASIL,

⁶⁷ Receita corrente líquida é o somatório das receitas tributárias de um governo, referentes a contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços, deduzidos os valores das transferências constitucionais (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015).

1964). Este controle deve ser exercido de maneira interna por cada órgão administrativo e de maneira externa pelo Poder Legislativo (BRASIL, 1988). Ambas as formas de controle, interno e externo, são compreendidos como controle institucional da função administrativa do Estado, uma vez que ambos são realizados pelos próprios órgãos do Estado a respeito de seus próprios atos. Ou seja, o controle institucional “é o poder do Estado controlando o próprio poder do Estado ou de quem faça as suas vezes” (SIRAQUE, 2004, p. 108).

O controle interno se caracteriza pelo sistema de controle coordenado do Poder Executivo que é efetuado pelos próprios órgãos deste Poder. Ao final de cada ano, o Poder Executivo deve efetuar a prestação de contas⁶⁸, evidenciando, dentre outras coisas, o cumprimento das metas do PPA, a execução dos programas e orçamentos da União, e os resultados quanto à eficácia e eficiência de gestão. Já o controle externo se caracteriza pelo controle efetuado pelo Congresso Nacional, com o auxílio do TCU, o qual visa verificar a probidade da administração, a legalidade no emprego dos recursos públicos e o cumprimento da LOA (COCHRANE, 2013).

Recentemente, o controle sobre as contas do Presidente da República esteve em foco nos meios de comunicações, uma vez que houve um impasse sobre a recomendação ou não da aprovação das contas da presidente Dilma Rousseff no exercício de 2014. O TCU cobrou explicações ao governo sobre as “pedaladas fiscais”⁶⁹ no ano de 2014. Em 07 de outubro de 2015, o TCU decidiu por rejeitar por unanimidade as contas do governo federal de 2014. O relatório foi encaminhado ao Congresso Nacional, o qual fará o julgamento das contas.

Vale observar que, até a análise do exercício financeiro de 2014, houve somente um voto pela reprovação entre todos os ministros do TCU. De uma forma geral, o TCU, ao examinar as contas do Poder Executivo, tem atuado de maneira a recomendar a aprovação com pequenas ressalvas, e o Poder Legislativo não tem feito grandes objeções à mesma (VILLAYERDE, 2015). A uniformidade dos pareceres é um indicativo que o Congresso Nacional não tem atribuído a devida importância

⁶⁸ As informações relativas à prestação de contas dos presidentes da República encontram-se disponibilizadas em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica>.

⁶⁹ As “pedaladas fiscais” se referem à contenção de pagamentos devidos a bancos públicos com o intuito de registrar gastos menores.

política ao controle das ações do Poder Executivo, comprometendo a eficácia da *accountability*⁷⁰ no processo orçamentário (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005).

4.2 ORÇAMENTO, EXECUÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ESPORTE E LAZER (2004-2011)

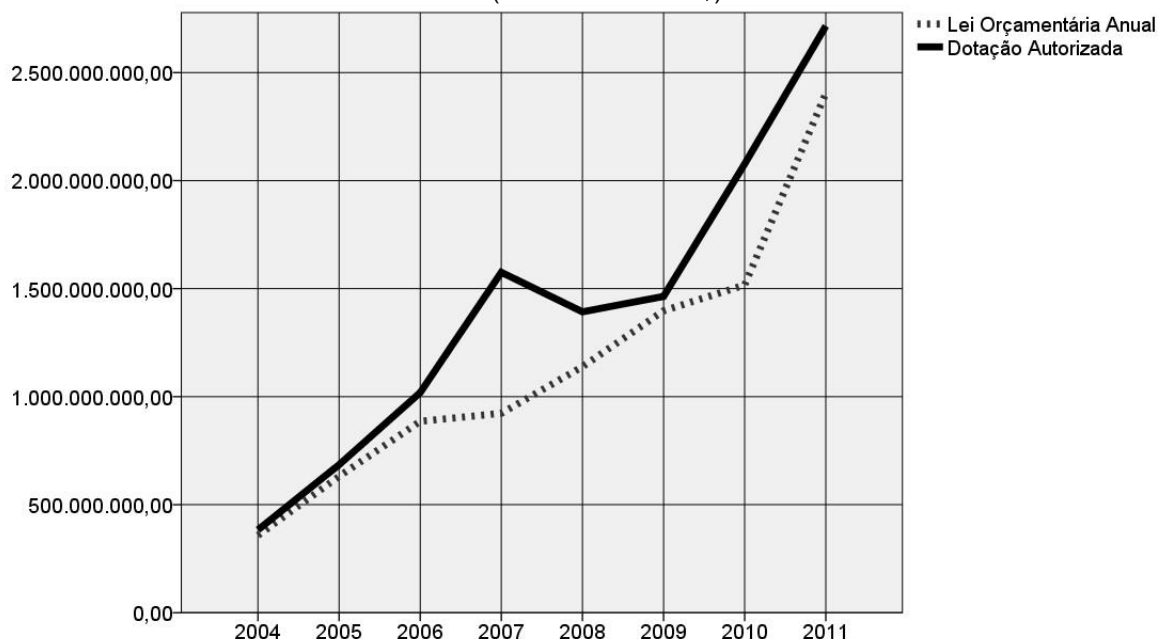
Após sanção da proposta orçamentária como LOA e o início do exercício financeiro, o processo de execução da LOA, conforme explicado anteriormente, acontece em três etapas: empenho, liquidação e pagamento. Esta execução, no entanto, dependerá da liberação das cotas orçamentárias por parte do Poder Executivo. Além disso, a programação orçamentária proposta pela LOA poderá sofrer ajustes por meio da abertura de créditos adicionais por parte do Poder Executivo. Sendo assim, antes de detalharmos o processo de execução dos recursos orçamentários da função “Desporto e Lazer”, vale considerar o montante de recursos autorizados no decorrer do período.

No decorrer do processo de execução orçamentária, a proposta sancionada como LOA para a área apresentou mudanças no seu volume e distribuição de recursos. O volume de recursos autorizados na função “Desporto e Lazer” totalizou R\$ 11,3 bilhões, o que correspondeu à um incremento por parte do Poder Executivo de 22,2% dos recursos previstos pela LOA.

O incremento de recursos à LOA da função “Desporto e Lazer” por meio de créditos adicionais ocorreu em todos os anos do período analisado. Entretanto, estes ocorreram de maneira mais expressiva em 2007. Neste ano, a área totalizou um incremento de R\$ 652,4 milhões via créditos adicionais, dentre os quais R\$ 504,7 milhões foram destinados ao “Rumo ao Pan 2007”.

⁷⁰ A *accountability*, no contexto aqui discutido, pode ser compreendida como a contínua responsabilização política do Poder Público em relação à sociedade (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005).

GRÁFICO 23 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E AUTORIZADAS DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$)



FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

Em decorrência do grande volume de recursos na LOA e de créditos adicionais ao “Rumo ao Pan 2007” em 2007, seguido da retirada do mesmo em 2008, o montante de recursos autorizados na função “Desporto e Lazer” foi marcado por uma queda em 2008. Este quadro orçamentário divergiu da tendência de crescimento presente na LOA e seguiu a tendência indicada pelo Poder Executivo no PLOA para a área, quando houve um decréscimo nos valores no período de transição de um plano de governo para o outro.

Também é possível observar que o Poder Executivo ao promover alterações nas propostas da LOA, não distribuiu os créditos adicionais de maneira equitativa entre os programas. Ainda que a área tenha totalizado um incremento de 22,2% na autorização de recursos e que, com exceção do programa “Esporte de Criação Nacional e de Identidade Cultural”, todos os demais programas totalizaram incrementos no decorrer do processo de autorização de recursos, 85,7% do volume adicional proposto nesta etapa foi designado aos programas do esporte de rendimento: “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” e “Rumo ao Pan 2007”.

O programa “Rumo ao Pan 2007”, por exemplo, somou um incremento de 95,7% dos recursos da LOA, e o programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” totalizou um incremento de 89,3% dos recursos da LOA. Os programas “Esporte e

Lazer da Cidade” e “Segundo Tempo”, totalizaram, respectivamente, 1,7% e 7,5% de incrementos na LOA, e apresentaram bloqueios e/ou cancelamentos orçamentários em alguns dos anos do período.

A partir das alterações efetuadas pelo Poder Executivo nas dotações da LOA, o “Esporte e Lazer da Cidade” passou de R\$ 5,3 bilhões (57,9%) na LOA, para R\$ 5,4 bilhões de recursos autorizados. O programa se manteve enquanto o programa com maior volume de recursos e totalizou o equivalente a 48,2% do que foi autorizado para a área. O “Segundo Tempo”, que na LOA havia somado o segundo maior volume de recursos (R\$ 1,4 bilhões - 15,2%), passou a totalizar o terceiro maior volume, com R\$ 1,5 bilhões, o que correspondia a 13,4% dos recursos na área. Já o “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, que somava o terceiro maior orçamento na LOA (R\$ 1,2 bilhões – 13,9%), somou o segundo maior volume de recursos autorizados na área: R\$ 2,3 bilhões, cerca de 21% dos recursos na função “Desporto e Lazer”. O “Rumo ao Pan 2007” se manteve enquanto quarto maior orçamento na área, passando de R\$ 667 milhões (7,2%) para R\$ 1,3 bilhões, o que correspondia a 11,5% dos recursos autorizados na área.

TABELA 18 - DOTAÇÕES AUTORIZADAS DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

Programa	Dotações autorizadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Esporte e Lazer da Cidade	R\$	215,63	365,85	377,27	532,41	846,89	970,32	1.009,22	1.136,04	5.453,61
	%	56,19%	53,40%	37,02%	33,79%	60,80%	66,28%	48,58%	41,83%	48,20%
	Variação	-0,8%	0,0%	+4,9%	+21,6%	-0,7%	+3,4%	-4,2%	-0,1%	+1,7%
Brasil no Esporte de Alto Rendimento	R\$	23,78	53,76	22,89	72,34	161,90	133,59	726,07	1.187,62	2.381,94
	%	6,20%	7,85%	2,25%	4,59%	11,62%	9,13%	34,95%	43,73%	21,05%
	Variação	-1,9%	+18,2%	+1,7%	+194,0%	+190,5%	+81,2%	+444,5%	+35,2%	+89,3%
Segundo Tempo	R\$	50,82	159,09	136,84	129,62	296,47	266,93	228,98	245,92	1.514,67
	%	13,25%	23,22%	13,43%	8,23%	21,29%	18,23%	11,02%	9,05%	13,39%
	Variação	+15,1%	+38,0%	-1,8%	0,0%	+69,5%	-14,9%	-3,0%	-3,9%	+7,5%
Rumo ao Pan 2007	R\$	49,78	57,39	423,96	775,28	-	-	-	-	1.306,41
	%	12,97%	8,38%	41,61%	49,21%	-	-	-	-	11,55%
	Variação	+65,9%	0,0%	+37,0%	+186,6%	-	-	-	-	+95,7%
Apoio Administrativo	R\$	25,48	25,89	27,96	35,36	43,52	63,80	69,26	74,88	366,14
	%	6,64%	3,78%	2,74%	2,24%	3,12%	4,36%	3,33%	2,76%	3,24%
	Variação	+7,3%	+7,0%	+12,0%	+15,3%	+51,4%	+25,5%	+13,2%	+20,1%	+19,4%
Inclusão Social pelo Esporte	R\$	15,79	14,49	20,97	20,55	18,22	13,77	18,27	27,36	149,40
	%	4,11%	2,11%	2,06%	1,30%	1,31%	0,94%	0,88%	1,01%	1,32%
	Variação	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	+0,0%	+12,6%	0,0%	0,0%	+1,0%
Gestão das Políticas de Esporte e Lazer	R\$	1,69	7,85	8,31	8,92	25,71	14,57	15,61	12,60	95,25
	%	0,44%	1,15%	0,82%	0,57%	1,85%	0,99%	0,75%	0,46%	0,84%
	Variação	-2,8%	-0,6%	0,0%	+6,2%	+205,3%	+69,0%	+7,5%	0,0%	+35,1%
Operações especiais: outros encargos especiais	R\$	-	-	-	-	-	-	10,00	30,00	40,00
	%	-	-	-	-	-	-	0,48%	1,10%	0,35%
	Variação	-	-	-	-	-	-	-	0,0%	+33,3%
Proteção e Promoção dos Povos Indígenas	R\$	-	0,80	0,80	1,08	0,10	1,00	0,10	1,50	5,38
	%	-	0,12%	0,08%	0,07%	0,01%	0,07%	0,00%	0,06%	0,05%
	Variação	-	0,0%	0,0%	+8,0%	0,0%	+900,0%	0,0%	0,0%	+22,2%
Esportes de Criação Nacional e de Identidade Cultural	R\$	0,75	-	-	-	-	-	-	-	0,75
	%	0,20%	-	-	-	-	-	-	-	0,01%
	Variação	0,0%	-	-	-	-	-	-	-	0,0%

TABELA 18 - DOTAÇÕES AUTORIZADAS DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES) (continuação)

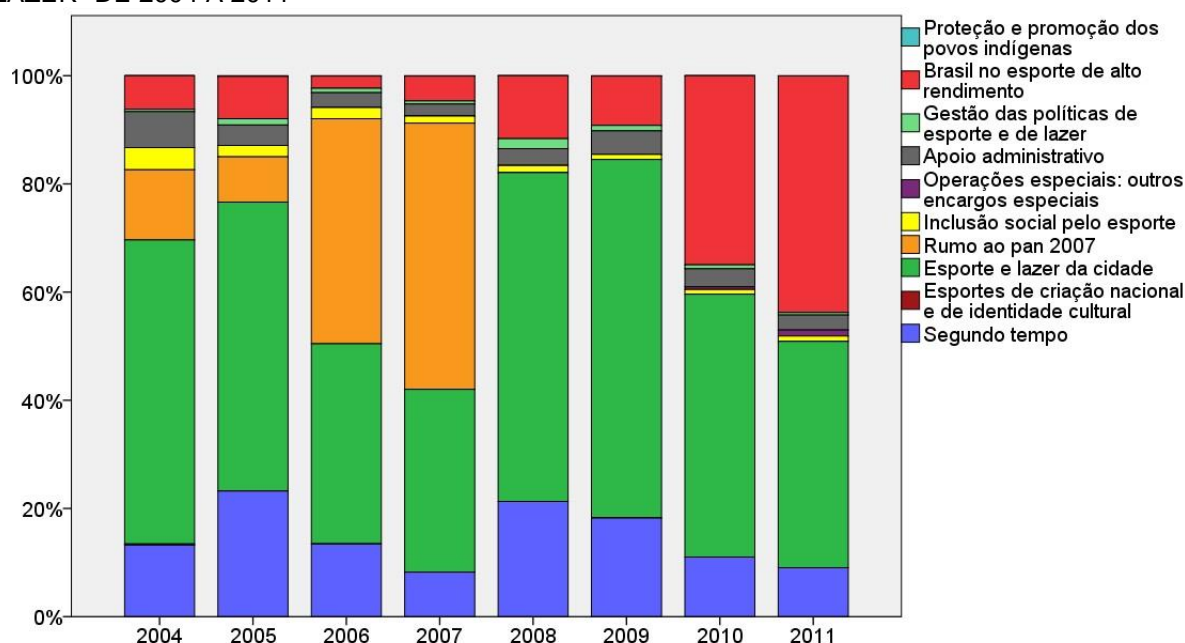
Programa	Dotações autorizadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Total	R\$	383,72	685,11	1.019,00	1.575,56	1.392,80	1.463,98	2.077,49	2.715,91	11.313,56
	Variação	+7,2%	+8,5%	+15,0%	+70,7%	+22,3%	+4,7%	+36,9%	+12,9%	+22,2%

FONTE: Senado Federal (2013).

Elaboração própria.

Embora a LOA tenha indicado a predominância orçamentária ao “Esporte e Lazer da Cidade” em todos os anos do período, o montante de recursos autorizados seguiu a tendência do PLOA. Em 2006 e 2007 o “Rumo ao Pan 2007” e em 2011 o “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” tiveram predominância orçamentária na autorização de recursos. A proposição de créditos adicionais, portanto, promoveu modificações ao que foi proposto na etapa de planejamento orçamentário no que se refere aos programas prioritários da área.

GRÁFICO 24 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES AUTORIZADAS DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011



FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

A proposição de alterações na LOA via créditos adicionais não é uma prática incomum nas demais áreas de atuação governamental. Vale lembrar que, a LOA estabelece uma reserva de recursos – “Reserva de Contingência” – que tem como uma de suas funções o provimento de recursos para a abertura de créditos adicionais no decorrer do exercício financeiro (BRASIL, 2001c). No caso do montante total autorizado, exceto pela função “Administração”, todas as demais funções totalizaram incrementos aos valores da LOA.

Dentre as demais funções do orçamento público, a área do esporte e lazer totalizou o terceiro maior percentual de incremento na LOA (+22,2%) e no decorrer de todos os anos analisados totalizou um percentual de incremento acima do percentual

geral do OGU. O percentual de variação da área ficou atrás apenas das áreas “Segurança Pública” (+38,3%) e “Saneamento” (+31,5%).

No somatório do período, o volume de recursos designados a função “Desporto e Lazer” passou de 0,07% na LOA para 0,08% dos recursos autorizados da OGU. No entanto, enquanto que a LOA apontava para um crescimento da representatividade da função “Desporto e Lazer” no OGU, no processo de autorização de recursos essa representatividade caiu em 2008 e em 2009. Ao final do período, o montante de recursos autorizados na área ficou acima do que foi autorizado para as áreas “Cultura”, “Habitação”, “Comunicações” e “Energia”.

TABELA 19 - DOTAÇÕES AUTORIZADAS DAS FUNÇÕES DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

Função	Dotações autorizadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Encargos especiais	R\$	1163493,25	1241599,41	1285012,23	1053072,41	984624,48	1056752,27	1124410,16	1218178,40	9127142,62
	%	77,21%	75,97%	74,27%	67,33%	63,44%	61,97%	60,84%	60,50%	67,34%
	Variação	+1,8%	+1,0%	+3,8%	+0,9%	+19,4%	+11,0%	+5,1%	+2,0%	+5,0%
Previdência social	R\$	166403,73	189575,39	213477,20	235202,33	259650,76	294499,07	327397,24	361313,10	2047518,81
	%	11,04%	11,60%	12,34%	15,04%	16,73%	17,27%	17,71%	17,94%	15,11%
	Variação	+3,5%	+5,1%	+5,4%	+0,9%	+2,7%	+0,5%	+4,5%	+2,9%	+3,1%
Saúde	R\$	34414,62	39000,37	42291,36	49172,89	52738,36	59558,84	64308,09	74557,39	416041,92
	%	2,28%	2,39%	2,44%	3,14%	3,40%	3,49%	3,48%	3,70%	3,07%
	Variação	+4,0%	+6,3%	+4,4%	+7,7%	+8,7%	+8,8%	+4,4%	+4,5%	+6,1%
Educação	R\$	15514,27	18408,14	20437,66	25042,08	29963,34	39904,82	53052,04	62769,22	265091,57
	%	1,03%	1,13%	1,18%	1,60%	1,93%	2,34%	2,87%	3,12%	1,96%
	Variação	+12,0%	+6,3%	+15,8%	+12,2%	+9,2%	+9,4%	+15,6%	+9,5%	+11,3%
Assistência social	R\$	14337,48	16061,70	22597,13	24864,32	29116,23	34328,68	39427,95	45965,26	226698,75
	%	0,95%	0,98%	1,31%	1,59%	1,88%	2,01%	2,13%	2,28%	1,67%
	Variação	+8,9%	+0,6%	+6,2%	+2,3%	+1,8%	+5,0%	+2,1%	+10,2%	+4,8%
Defesa nacional	R\$	13891,31	16574,26	17712,36	20197,38	24016,08	29272,41	34480,97	34122,96	190267,74
	%	0,92%	1,01%	1,02%	1,29%	1,55%	1,72%	1,87%	1,69%	1,40%
	Variação	+16,2%	+13,6%	+10,6%	+9,9%	+14,1%	+13,0%	+12,5%	+6,4%	+11,5%
Trabalho	R\$	11297,05	13056,64	16746,61	19970,38	23800,83	30657,68	31909,76	38145,37	185584,30
	%	0,75%	0,80%	0,97%	1,28%	1,53%	1,80%	1,73%	1,89%	1,37%
	Variação	+8,0%	+7,5%	+24,3%	+14,5%	+8,9%	+15,0%	+1,9%	+16,7%	+11,8%
Reserva de contingência	R\$	18292,54	18828,14	22477,82	22456,01	21658,11	19162,34	13587,59	19727,74	156190,30
	%	1,21%	1,15%	1,30%	1,44%	1,40%	1,12%	0,74%	0,98%	1,15%
	Variação	-7,8%	-12,9%	-19,2%	-11,1%	-2,6%	-22,2%	-35,9%	-25,9%	-17,5%
Judiciária	R\$	10647,50	12323,33	14714,42	16395,89	19008,58	20756,51	22821,81	22948,20	139616,24
	%	0,71%	0,75%	0,85%	1,05%	1,22%	1,22%	1,23%	1,14%	1,03%
	Variação	+8,7%	+5,6%	+6,0%	+0,3%	+0,2%	+0,1%	+1,9%	+3,6%	+2,7%
Agricultura	R\$	12336,63	12007,18	13375,51	15824,30	15383,15	18041,21	19796,25	20238,34	127002,56
	%	0,82%	0,73%	0,77%	1,01%	0,99%	1,06%	1,07%	1,01%	0,94%
	Variação	+3,3%	+2,4%	+28,5%	+12,7%	+4,0%	+2,0%	+2,6%	+3,3%	+6,3%

TABELA 19 - DOTAÇÕES AUTORIZADAS DAS FUNÇÕES DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)
(continuação)

Função	Dotações autorizadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Administração	R\$	10314,07	10873,10	11927,16	15770,17	16427,79	18903,22	21335,37	21209,03	126759,90
	%	0,68%	0,67%	0,69%	1,01%	1,06%	1,11%	1,15%	1,05%	0,94%
	Variação	-12,8%	-9,5%	-28,1%	+5,5%	-9,3%	-12,7%	-23,0%	-20,6%	-15,2%
Transporte	R\$	5547,16	8881,44	9023,58	14193,84	16232,83	19290,56	24965,03	23963,66	122098,08
	%	0,37%	0,54%	0,52%	0,91%	1,05%	1,13%	1,35%	1,19%	0,90%
	Variação	+39,8%	+8,5%	+18,1%	+45,7%	+22,0%	+28,8%	+18,0%	+2,6%	+19,3%
Segurança pública	R\$	3213,15	3773,53	4378,22	5973,22	7730,22	8895,76	10881,33	10224,42	55069,85
	%	0,21%	0,23%	0,25%	0,38%	0,50%	0,52%	0,59%	0,51%	0,41%
	Variação	+18,0%	+11,7%	+27,3%	+23,9%	+34,0%	+35,0%	+53,1%	+27,2%	+31,5%
Ciência e tecnologia	R\$	2758,78	3900,79	4222,28	4603,41	5514,21	6559,22	8075,85	7634,25	43268,80
	%	0,18%	0,24%	0,24%	0,29%	0,36%	0,38%	0,44%	0,38%	0,32%
	Variação	+6,2%	+0,9%	+17,3%	+6,7%	+9,0%	+18,5%	+3,0%	+6,4%	+8,2%
Legislativa	R\$	3622,96	4359,11	5103,60	5391,00	5816,57	5592,64	5969,45	6295,41	42150,72
	%	0,24%	0,27%	0,29%	0,34%	0,37%	0,33%	0,32%	0,31%	0,31%
	Variação	+5,6%	+2,5%	+8,4%	+1,6%	+3,5%	-2,1%	-2,4%	-5,2%	+0,9%
Urbanismo	R\$	1668,81	3162,24	3059,22	5359,48	6057,34	6692,95	7404,31	7330,97	40735,32
	%	0,11%	0,19%	0,18%	0,34%	0,39%	0,39%	0,40%	0,36%	0,30%
	Variação	+33,8%	+18,0%	+13,3%	+65,5%	+28,5%	-17,5%	+13,1%	+2,5%	+12,0%
Organização agrária	R\$	2947,45	4100,23	4705,36	5148,86	5984,46	5643,84	5657,66	5183,59	39371,44
	%	0,20%	0,25%	0,27%	0,33%	0,39%	0,33%	0,31%	0,26%	0,29%
	Variação	+54,5%	+1,9%	+17,3%	+21,6%	+20,1%	-0,1%	+13,6%	+11,1%	+14,3%
Comércio e serviços	R\$	2963,31	3677,11	3652,42	4427,37	5380,12	5374,51	5752,92	6119,29	37347,04
	%	0,20%	0,22%	0,21%	0,28%	0,35%	0,32%	0,31%	0,30%	0,28%
	Variação	+1,8%	-5,2%	+7,1%	+6,3%	+27,1%	-1,0%	-0,3%	+0,5%	+4,1%
Essencial à justiça	R\$	2170,76	2758,99	3198,67	4048,50	4690,68	5157,84	5599,19	6003,97	33628,60
	%	0,14%	0,17%	0,18%	0,26%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	0,25%
	Variação	+18,6%	+3,4%	+1,2%	+10,7%	+10,1%	+3,4%	+6,0%	+4,0%	+6,4%
Gestão ambiental	R\$	1562,53	2716,32	2377,92	3781,12	4448,88	4222,10	4875,74	5170,58	29155,20
	%	0,10%	0,17%	0,14%	0,24%	0,29%	0,25%	0,26%	0,26%	0,22%
	Variação	+20,4%	+8,1%	+5,7%	+75,2%	+7,7%	+1,9%	+7,1%	+13,3%	+13,9%

TABELA 19 - DOTAÇÕES AUTORIZADAS DAS FUNÇÕES DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)
(continuação)

Função	Dotações autorizadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Indústria	R\$	3813,35	1864,81	2400,93	2965,61	2558,02	3333,41	2773,87	3046,40	22756,41
	%	0,25%	0,11%	0,14%	0,19%	0,16%	0,20%	0,15%	0,15%	0,17%
	Variação	+14,8%	+25,8%	+4,4%	+48,9%	+9,2%	+5,8%	+14,7%	+9,3%	+15,0%
Relações exteriores	R\$	1728,49	1707,93	1502,01	1801,92	1715,04	1880,88	2215,50	2206,97	14758,73
	%	0,11%	0,10%	0,09%	0,12%	0,11%	0,11%	0,12%	0,11%	0,11%
	Variação	+49,3%	+18,8%	+3,2%	+0,9%	+8,5%	+12,2%	+13,9%	+14,6%	+13,8%
Direitos da cidadania	R\$	662,24	1052,19	1198,25	1310,44	2081,94	1873,97	2257,63	1906,08	12342,75
	%	0,04%	0,06%	0,07%	0,08%	0,13%	0,11%	0,12%	0,09%	0,09%
	Variação	+10,7%	+0,5%	+24,6%	+32,5%	+42,7%	+17,0%	+10,7%	+6,7%	+17,8%
Saneamento	R\$	193,42	191,26	155,97	1771,94	1988,37	3111,86	2364,50	1774,41	11551,72
	%	0,01%	0,01%	0,01%	0,11%	0,13%	0,18%	0,13%	0,09%	0,09%
	Variação	+4,6%	-2,9%	+1,4%	+460,5%	+45,0%	+41,2%	+10,5%	-0,7%	+38,3%
Desporto e lazer	R\$	383,72	685,11	1019,00	1575,56	1392,80	1463,98	2077,49	2715,91	11313,56
	%	0,03%	0,04%	0,06%	0,10%	0,09%	0,09%	0,11%	0,13%	0,08%
	Variação	+7,2%	+8,5%	+15,0%	+70,7%	+22,3%	+4,7%	+36,9%	+12,9%	+22,2%
Cultura	R\$	434,04	621,16	691,91	1004,30	1239,72	1301,17	2190,15	1865,86	9348,32
	%	0,03%	0,04%	0,04%	0,06%	0,08%	0,08%	0,12%	0,09%	0,07%
	Variação	+4,1%	+6,2%	+7,8%	+21,7%	+15,8%	+2,5%	+2,1%	+8,8%	+7,8%
Habitação	R\$	788,74	720,56	1519,14	1021,54	1269,46	1222,68	313,44	707,50	7563,06
	%	0,05%	0,04%	0,09%	0,07%	0,08%	0,07%	0,02%	0,04%	0,06%
	Variação	+49,5%	0,0%	+139,2%	+8,0%	+25,9%	-14,7%	-56,8%	-0,6%	+12,7%
Comunicações	R\$	673,49	999,06	635,32	1040,39	660,14	752,17	1186,42	1378,25	7325,24
	%	0,04%	0,06%	0,04%	0,07%	0,04%	0,04%	0,06%	0,07%	0,05%
	Variação	+6,7%	+2,7%	+2,2%	+50,8%	+4,2%	+17,5%	+48,2%	+4,9%	+16,2%
Energia	R\$	757,14	819,27	563,64	754,20	798,67	967,25	1112,21	969,76	6742,14
	%	0,05%	0,05%	0,03%	0,05%	0,05%	0,06%	0,06%	0,05%	0,05%
	Variação	+4,4%	+6,9%	-22,8%	+0,6%	+26,7%	+16,3%	+1,3%	-1,4%	+3,5%
Atípica	R\$	-	-	-	0,38	-	-	-	-	0,38
	%	-	-	-	0,00%	-	-	-	-	0,00%
	Variação	-	-	-	0,00%	-	-	-	-	0,00%

TABELA 19 - DOTAÇÕES AUTORIZADAS DAS FUNÇÕES DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)
(continuação)

Função	Dotações autorizadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Total	R\$	1506832,00	1634298,77	1730176,91	1564141,23	1551947,17	1705173,82	1848199,88	2013672,27	13554442,06
	Variação	+2,6%	+6,6%	+1,7%	+1,6%	+4,2%	-11,8%	+2,5%	-12,9%	+13,9%

FONTE: Senado Federal (2013).

Elaboração própria.

A proposição de alterações à LOA da função “Desporto e Lazer” envolveu a abertura de créditos suplementares, especiais e extraordinários bem como a promoção de cancelamentos de dotações na LOA. Em relação aos créditos suplementares, a partir de uma comparação entre o que foi proposto na LOA e o que foi autorizado, podemos inferir que a suplementação de recursos foi recorrente em diversas ações da função “Desporto e Lazer”. No caso do programa “Rumo ao Pan 2007”, por exemplo, exceto pelas ações “Realização dos Jogos Para-pan-americanos de 2007 no Rio de Janeiro” e “Intercâmbio de atletas de alto rendimento das modalidades dos Jogos Pan-americanos e Parapan-americanos em centros de excelência de renome mundial”, todas as demais ações do programa somaram incrementos acima de 59% das dotações da LOA. No caso do programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, os incrementos ocorreram de maneira variada entre as ações. Dentre estas, destacam-se as ações “Captação e promoção de eventos esportivos internacionais de alto rendimento” (+ 2.697,6%), “Gestão e administração do programa” (+226,9%), “Preparação e organização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016” (+ 244,9%), “Apoio a implantação de infraestrutura para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016” (+201,4%), “Implantação de controle de acesso e monitoramento nos estádios de futebol para segurança do torcedor” (+144,2%), e “Participação de delegação brasileira em competições internacionais de alto rendimento” (+99,6%).

Além da suplementação de recursos, o Poder Executivo também utilizou de créditos especiais ao inserir no processo de execução uma dotação orçamentária que não foi prevista na LOA. As ações que contaram com créditos especiais encontram-se descritas na tabela abaixo:

TABELA 20 - CRÉDITOS ESPECIAIS DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$)

Ano	Programa	Ação	Créditos Especiais
2006	Esporte e Lazer da Cidade	1F70 - Implantação de núcleos de esporte recreativo e de lazer	1.950.000,00
2006	Esporte e Lazer da Cidade	3073 - Modernização de núcleos de esporte e de lazer	2.770.200,00
2006	Rumo ao Pan 2007	0B47 - Apoio a implantação do Parque Olímpico do Rio/Complexo do Autódromo Nelson Piquet	60.000.000,00
2009	Brasil no Esporte de Alto Rendimento	126V - Implantação de controle de acesso e monitoramento nos estádios de futebol para segurança do torcedor	28.230.000,00

2010	Brasil no Esporte de Alto Rendimento	126v - Implantação de controle de acesso e monitoramento nos estádios de futebol para segurança do torcedor	28.230.000,00
2010	Brasil no Esporte de Alto Rendimento	128X - Apoio à implantação de infraestrutura física para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016	349.000.000,00
2010	Brasil no Esporte de Alto Rendimento	20D8 - Preparação e organização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016	130.000.000,00
2010	Brasil no Esporte de Alto Rendimento	20DB - Apoio a realização da Copa do mundo FIFA 2014	17.400.000,00
2010	Brasil no Esporte de Alto Rendimento	20EE - Gestão e administração da Autoridade Pública Olímpica – APO	48.000.000,00
2010	Operações Especiais: outros encargos sociais	00F6 - Participação da união no capital - Empresa brasileira de legado esportivo S.A. - Brasil 2016	10.000.000,00
Total			675.580.200,00

FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

Exceto pelas ações “1F70 - Implantação de núcleos de esporte recreativo e de lazer” e “3073 - Modernização de núcleos de esporte e de lazer”, todas as demais ações que contaram com créditos especiais não estavam previstas pela LOA. No caso das ações relativas ao “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” e “Operações especiais: outros encargos especiais”, estas contaram com recursos autorizados em 2010 via abertura de créditos especiais e no ano subsequente (2011) as ações passaram a integrar o PLOA da área. O crédito relativo ao “Rumo ao Pan 2007” tratou de um financiamento pontual em 2006 de uma ação não prevista pela LOA. Indagamo-nos, no entanto, a respeito do crédito relativo às ações do “Esporte e Lazer da Cidade”, uma vez que constava no PLOA e LOA de 2006 a ação “5450 – Implantação e modernização de infraestrutura para esporte recreativo e de lazer”, o qual, a partir de 2006, passou a abranger os projetos relativos as ações “Implantação de núcleos de esporte recreativo e de lazer” e “Modernização de núcleos de esporte e de lazer”. A abertura de crédito especial neste caso não tratava, portanto, de ações não previstas pela LOA.

Além dos créditos suplementares e especiais, a área também contou com uma série de créditos extraordinários. De acordo com a Lei n°. 4.320 (BRASIL, 1964), a utilização de créditos extraordinários ocorre não devido à falhas na estimativa inicial de gastos (casos em que se usaria o crédito suplementar), e nem devido à falhas de planejamento (casos em que se usaria o crédito especial), mas em decorrência de eventos extraordinários e imprevisíveis. Deste modo, tal como destacado por Silva

(2007), a característica que suporta a abertura de créditos extraordinários é a ocorrência de eventos em que não houve a mínima possibilidade de antevê-los.

Na função “Desporto e Lazer”, os créditos extraordinários foram designados a três programas - “Esporte e Lazer da Cidade”, “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” e “Rumo ao Pan 2007” – e encontram-se sumarizados na tabela abaixo:

TABELA 21 - CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$)

Ano	Programa	Ação	Crédito Extraordinário
2004	Rumo ao Pan 2007	86AL - Realização dos Jogos Pan-americanos de 2007 no Rio de Janeiro	25.000.000,00
2006	Rumo ao Pan 2007	2272 - Gestão e administração do programa	8.000.000,00
2006	Rumo ao Pan 2007	4641 - Publicidade de utilidade pública	3.000.000,00
2006	Rumo ao Pan 2007	1D72 - Implantação de infraestrutura tecnológica para a realização dos Jogos Pan e Parapan-americanos de 2007 no Rio de Janeiro	6.000.000,00
2006	Rumo ao Pan 2007	3950 - Implantação de infraestrutura física para a realização dos Jogos Pan e Parapan-americanos de 2007 no Rio de Janeiro	32.500.000,00
2006	Rumo ao Pan 2007	2430 - Realização dos Jogos Pan e Parapan-americanos de 2007 no Rio de Janeiro	5.000.000,00
2007	Rumo ao Pan 2007	2272 - Gestão e administração do programa	12.500.000,00
2007	Rumo ao Pan 2007	4641 - Publicidade de utilidade pública	6.000.000,00
2007	Rumo ao Pan 2007	1D72 - Implantação de infraestrutura tecnológica para a realização dos Jogos Pan e Parapan-americanos de 2007 no Rio de Janeiro	122.000.000,00
2007	Rumo ao Pan 2007	2430 - Realização dos Jogos Pan e Parapan-americanos de 2007 no Rio de Janeiro	150.000.000,00
2007	Rumo ao Pan 2007	3950 - Implantação de infraestrutura física para a realização dos Jogos Pan e Parapan-americanos de 2007 no Rio de Janeiro	221.000.000,00
2007	Brasil no Esporte de Alto Rendimento	2490 - Promoção e participação em competições internacionais de alto rendimento	25.000.000,00
2007	Brasil no Esporte de Alto Rendimento	09HW - Concessão de Bolsa a Atletas	12.500.000,00
2007	Brasil no Esporte de Alto Rendimento	2360 - Captação de eventos esportivos internacionais de alto rendimento	6.000.001,00
2007	Brasil no Esporte de Alto Rendimento	1055 - Implantação e modernização de centros científicos e tecnológicos para o esporte	3.537.000,00
2007	Esporte e Lazer da Cidade	5450 - Implantação e modernização de infraestrutura para esporte recreativo e de lazer	97.900.000,00
2008	Brasil no Esporte de Alto Rendimento	1055 - Implantação e modernização de centros científicos e tecnológicos para o esporte	3.537.000,00
2008	Brasil no Esporte de Alto Rendimento	2360 - Captação de eventos esportivos internacionais de alto rendimento	2.533.895,00
2010	Brasil no Esporte de Alto Rendimento	09HW - Concessão de Bolsa a Atletas	20.000.000,00
Total			762.007.896,00

FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

A abertura de créditos extraordinários na função “Desporto e Lazer” ocorreu de maneira mais expressiva no PPA 2004-2007. O PPA 2004-2007 totalizou R\$ 735,9 milhões de créditos extraordinários ao passo que o PPA 2008-2011 somou R\$ 26 milhões. Dentre os programas, a abertura de créditos extraordinários se deu de maneira recorrente no “Rumo ao Pan 2007” e “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, e de maneira pontual em 2007 no “Esporte e Lazer da Cidade”. Nos primeiros programas, houve, inclusive, ações que contaram com créditos extraordinários em mais de um ano do período.

O “Rumo ao Pan 2007” totalizou o maior volume de créditos extraordinários na área: R\$ 591 milhões, o equivalente a 77,6% destinado a área por créditos extraordinários. O “Esporte e Lazer da Cidade” somou R\$ 97,9 milhões (12,8%) e o “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” totalizou R\$ 73,1 milhões (9,6%).

No caso do programa “Rumo ao Pan 2007”, os motivos expostos na proposição dos créditos estavam relacionados com a viabilização de obras emergenciais ligadas à infraestrutura e logística necessárias à realização dos XV Jogos Pan e Parapan-americanos de 2007 (BRASIL, 2006d; 2007a; 2007b; 2007c; 2007d). Estes créditos foram abertos mediante a proposição de uma Medida Provisória em 2006 e quatro em 2007. A relevância e urgência dos créditos extraordinários em todas estas medidas provisórias foram justificadas,

pela possibilidade de o Pan-2007 ficar comprometido caso as obras de infraestrutura não sejam finalizadas em tempo hábil, fato que redundará em prejuízos à qualidade da prestação dos serviços essenciais à realização dos jogos. É importante ressaltar, ainda, que eventuais atrasos, além de colocar em risco o evento, acarretará a perda do direito de sediar o Pan 2007, o enfraquecimento de futuras candidaturas para competições da mesma magnitude e prejuízos à imagem e à credibilidade do País. (BRASIL, 2007b)

Já os créditos relativos ao “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, de uma forma geral, foram justificados pela necessidade de se efetuar o pagamento do Bolsa-A atleta, de se implantar centros de treinamento e de se cumprir os compromissos firmados com eventos internacionais (BRASIL, 2007e).

Tanto no caso do “Rumo ao Pan 2007” e “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, as ações contempladas com créditos extraordinários se dirigiam a serviços previstos pelo planejamento, ou seja, não se tratavam de eventos imprevisíveis. As correções orçamentárias poderiam ter ocorrido via suplementação

de créditos. Deste modo, a abertura de créditos extraordinários pareceu tratar menos da urgência quanto a uma demanda de serviços para a sociedade e mais da urgência que o Poder Executivo tinha para propor alterações, uma vez que, por se tratar de medidas provisórias, não havia necessidade de se indicar a fonte dos recursos e nem mesmo contar com a aprovação do Congresso Nacional.

No caso do crédito extraordinário em 2007 para o programa “Esporte e Lazer da Cidade”, este foi justificado pela necessidade de se garantir obras de infraestrutura esportiva em áreas de maior vulnerabilidade social, de modo a permitir processo de socialização de jovens carentes e a descoberta de novos talentos esportivos (BRASIL, 2007d; 2007e). Estes créditos extraordinários foram também justificados com o argumento de que as condições de instalações esportivas, como quadras e ginásios poliesportivos, estavam precárias e que, portanto, se necessitava de reformas para se “evitar acidentes e outros riscos à população local” (BRASIL, 2007d).

Semelhante ao ocorrido nos programas “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” e “Rumo ao Pan 2007”, indagamo-nos porque o Poder Executivo não se utilizou de créditos suplementares. A demanda acima se tratava de serviços previstos pelo planejamento. Eles não eram, portanto, de caráter extraordinário. Além disso, feita a identificação das instalações esportivas precárias, nos perguntamos por que o Poder Executivo não apontou tais localidades nas dotações orçamentárias. Este, ao invés disso, caracterizou a dotação orçamentária do crédito extraordinário como “nacional”. Ou seja, fica difícil, se não impossível, saber onde os gastos ocorreram.

Enquanto algumas dotações contaram com incrementos orçamentários, outras sofreram decréscimos resultantes de cortes estabelecidos pelo Poder Executivo. No somatório do período, nenhum programa da função “Desporto e Lazer” totalizou decréscimos na autorização de recursos em relação ao que foi proposto pela LOA. No entanto, os programas “Esporte e Lazer da Cidade”, “Segundo Tempo”, “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” e “Gestão das Políticas de Esporte e Lazer” sofreram cancelamentos de dotações por parte do Poder Executivo em algum dos anos do período. Em 2009, por exemplo, o programa “Segundo Tempo” teve um cancelamento de R\$ 46,9 milhões e em 2010 o programa “Esporte e Lazer” totalizou um corte de R\$ 44,3 milhões previstos pela LOA.

Vale destacar, no entanto, que a abertura de créditos adicionais na função “Desporto e Lazer” não implicava em um corte direto nas dotações previstas para a

área. Isto porque, a fim de promover a realocação de recursos, os cortes podiam ser efetuados nas diferentes funções do OGU. Em 2007, por exemplo, a área totalizou o maior volume de créditos adicionais do período (R\$ 652,4 milhões), e, no processo de autorização de recursos, nenhum programa da função “Desporto e Lazer” contou com cortes orçamentários.

A proposição de cortes orçamentários somado às oscilações no financiamento da política para o esporte e lazer presentes nas etapas anteriores agravou o quadro de descontinuidade orçamentária em várias ações da área, e, em especial, do “Segundo Tempo”. Este programa era tido como o principal programa da pasta ministerial e segundo o PLOA teria a predominância de recursos em 2004, 2005, 2008, 2009 e 2010. Na LOA o mesmo não obteve predominância orçamentária em nenhum ano e contou com decréscimos em 2007 e 2010. Com os cortes efetuados no processo de autorização de recursos, o mesmo passou a contar com decréscimos em 2006, 2007, 2009 e 2010. Nesta etapa do ciclo orçamentário, apenas os programas “Esporte e Lazer da Cidade”, “Rumo ao Pan 2007” e “Apoio Administrativo” apresentaram incrementos no decorrer de todos os anos.

A respeito das modalidades de aplicação, verificamos que todas as modalidades que estavam previstas pela LOA apresentaram alterações. Ou seja, no processo de autorização de recursos, além de o Poder Executivo promover alterações quanto ao volume de recursos, este propiciou modificações no que se refere às formas de execução das ações planejadas. Em 2009, por exemplo, 100% dos recursos da LOA na modalidade “Transferências ao exterior” foram canceladas. Por outro lado, houve a inclusão de modalidades de aplicação não previstas pela LOA: “Transferências ao exterior” (2004, 2005, 2006, 2007 e 2008), “Transferências a consórcios públicos” (2010), “Transferências a instituições multigovernamentais” (2010 e 2011).

Os maiores percentuais de variação entre o que foi proposto pela LOA e o que foi autorizado se encontravam nas modalidades “Transferências ao exterior” (+3.707,2%), “Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos” (+130%) e “Aplicação direta decorrente de operação entre órgãos, fundos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social” (+64%). Ao considerarmos, no entanto, o volume dos recursos, verificamos que aproximadamente 75% dos incrementos efetuados a proposta da LOA ocorreram em duas modalidades:

“Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos”, que passou de R\$ 594 milhões na LOA para R\$ 1,3 bilhões de recursos autorizados; e “Aplicações diretas”, que passou de R\$ 2,4 bilhões na LOA para R\$ 3,1 bilhões de recursos autorizados. Ambas as modalidades de aplicação foram características dos dois programas que mais receberam incrementos nesta etapa: “Rumo ao Pan 2007” e “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”.

Além de totalizar o maior volume de créditos adicionais, a modalidade “Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos” juntamente com a modalidade “Aplicação direta decorrente de operação entre órgãos, fundos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social” foram as únicas que totalizaram incrementos em todos os anos. As demais não apresentaram um padrão quanto às alterações propostas pelo Poder Executivo, uma vez que somaram incrementos e cortes no decorrer dos anos. A modalidade “Aplicações Diretas”, por exemplo, que somou o segundo maior volume de recursos adicionais, totalizou cortes orçamentários em 2005, 2006 e 2008.

Ao final do período, assim como indicado pela LOA, a maior parte dos recursos (70,4%) foram designados como transferências e 28,2% como aplicações diretas. Dentre as transferências, a modalidade “Transferências a municípios” apresentou predominância orçamentária em todos os anos. Os cancelamentos efetuados na modalidade “A definir” estavam relacionados ao cancelamento e/ou remanejamento de dotações da LOA para outras modalidades.

TABELA 22 - DOTAÇÕES AUTORIZADAS DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

Modalidade de aplicação	Dotações autorizadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Transferências a municípios	R\$	181,53	381,19	420,92	504,62	642,96	859,16	739,78	947,16	4677,32
	%	47,3%	55,6%	41,3%	32,0%	46,2%	58,7%	35,6%	34,9%	41,3%
	Variação	-1,2%	+13,7%	+24,1%	+45,1%	+42,1%	+6,3%	+7,6%	-6,2%	+12,3%
Aplicações diretas	R\$	46,11	136,58	321,58	492,25	288,89	254,88	726,64	907,37	3174,32
	%	12,0%	19,9%	31,6%	31,2%	20,7%	17,4%	35,0%	33,4%	28,1%
	Variação	+41,6%	-2,7%	-22,3%	+25,2%	-23,3%	+5,9%	+186,3%	+64,6%	+32,1%
Transferências a estados e ao Distrito Federal	R\$	71,88	64,09	69,17	258,84	268,84	199,92	307,38	499,32	1739,44
	%	18,7%	9,4%	6,8%	16,4%	19,3%	13,7%	14,8%	18,4%	15,4%
	Variação	-17,5%	+32,2%	+72,0%	+167,4%	+25,0%	-1,9%	-12,3%	+1,7%	+13,5%
Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos	R\$	81,84	77,02	162,31	278,41	187,32	133,21	206,04	240,34	1366,47
	%	21,3%	11,2%	15,9%	17,7%	13,4%	9,1%	9,9%	8,8%	12,1%
	Variação	+228,3%	+271,0%	+332,9%	+316,3%	+252,6%	+60,3%	+48,3%	+42,2%	+130,0%
A definir	R\$	0,93	25,43	16,34	9,09	1,52	12,83	43,78	43,76	153,68
	%	0,2%	3,7%	1,6%	0,6%	0,1%	0,9%	2,1%	1,6%	1,4%
	Variação	-96,8%	-70,6%	-70,3%	-49,0%	-96,2%	-77,8%	-46,1%	-24,2%	-63,9%
Transferências a consórcios públicos	R\$	-	-	-	-	-	-	48,00	70,79	118,79
	%	-	-	-	-	-	-	2,3%	2,6%	1,1%
	Variação	-	-	-	-	-	-	-	-42,7%	-3,9%
Transferências ao exterior	R\$	1,42	0,80	26,75	30,12	0,60	0,00	0,10	2,80	62,59
	%	0,4%	0,1%	2,6%	1,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,6%
	Variação	-	-	-	-	-	-100,0%	-87,9%	+367,4%	+3.707,2 %
Aplicação direta decorrente de operação entre órgãos, fundos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social	R\$	-	-	1,93	2,23	2,66	3,98	4,54	4,38	19,72
	%	-	-	0,2%	0,1%	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%
	Variação	-	-	+358,8%	+262,4%	+70,9%	+2,5%	+8,0%	+225,7%	+64,0%
Transferências a instituições multigovernamentais	R\$	-	-	-	-	-	-	1,23	0,00	1,23
	%	-	-	-	-	-	-	0,1%	0,0%	0,0%
	Variação	-	-	-	-	-	-	-	-	-

FONTE: Senado Federal (2013).

Elaboração própria.

Se por um lado as alterações dos parlamentares na elaboração da LOA ficaram concentradas nas despesas regionalizadas, por outro, as alterações propostas pelo Poder Executivo no processo de autorização dos recursos seguiram a tendência do PLOA e ficaram concentradas nas dotações nacionais e no estado do Rio de Janeiro. As dotações nacionais passaram de R\$ 3,6 bilhões na LOA (39,2%) para R\$ 5,1 bilhões de recursos autorizados, totalizando um incremento de 42,1%. Já as dotações do Rio de Janeiro passaram de R\$ 1,1 bilhões na LOA para R\$ 1,6 bilhões de recursos autorizados, somando um incremento de 51,3%. Exceto por estas duas localizações, as demais não contaram com significativas alterações nesta etapa do ciclo orçamentário.

Assim como indicado pela LOA, no somatório do período, as despesas “nacionais” totalizaram o maior volume de recursos autorizados (R\$ 5,1 bilhões - 45,6%), seguido das despesas designadas à região Sudeste (R\$ 2,6 bilhões - 23,4%) e Nordeste (R\$ 1,7 bilhões - 15,6%). Assim como na LOA, o grande volume designado para a região Sudeste esteve relacionado com a promoção do programa “Rumo ao Pan 2007”. Em 2006 e 2007, as despesas autorizadas localizadas no estado do Rio de Janeiro foram, respectivamente, 56,3% e 79,3% maiores que as despesas nacionais. Em 2006, o estado do Rio de Janeiro totalizou 42,4%. Já em 2007 somou 50,1% dos recursos autorizados da função “Desporto e Lazer”.

TABELA 23 - DOTAÇÕES AUTORIZADAS DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

Localização da Despesa	Dotações Autorizadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Nacional	R\$	150,82	285,94	276,71	439,79	654,78	560,54	1101,81	1683,24	5153,62
	%	39,3%	41,7%	27,2%	27,9%	47,0%	38,3%	53,0%	62,0%	45,6%
	Variação	+29,7%	+22,8%	+8,6%	+63,7%	+66,0%	+14,0%	+122,8%	+22,7%	+42,1%
Sudeste	R\$	81,35	134,16	500,31	848,29	198,07	252,93	296,76	339,76	2651,62
	%	21,2%	19,6%	49,1%	53,8%	14,2%	17,3%	14,3%	12,5%	23,4%
	Variação	-9,7%	-0,1%	+27,1%	+129,3%	-1,8%	-0,9%	-2,3%	0,0%	+27,0%
RJ	R\$	43,24	88,05	432,49	788,62	58,71	60,79	89,17	120,28	1681,35
SP	R\$	7,11	17,70	26,32	29,15	61,93	89,67	88,17	119,77	439,81
MG	R\$	28,34	24,06	30,81	21,31	55,42	76,48	80,61	81,80	398,82
ES	R\$	2,67	4,35	10,69	9,22	22,01	25,99	37,80	17,91	130,64
SD	R\$	-	-	-	-	-	-	1,00	-	1,00
Nordeste	R\$	55,65	138,08	137,52	122,19	293,52	367,06	308,60	344,68	1767,30
	%	14,5%	20,2%	13,5%	7,8%	21,1%	25,1%	14,9%	12,7%	15,6%
	Variação	0,0%	-1,0%	+2,8%	+1,7%	-0,1%	0,0%	-1,4%	0,0%	0,0%
BA	R\$	16,61	36,68	32,64	22,31	51,08	54,22	66,09	72,61	352,23
MA	R\$	17,33	24,08	33,05	21,49	44,75	86,51	45,08	64,65	336,93
CE	R\$	6,37	20,69	21,44	14,39	82,10	56,55	45,60	54,70	301,83
RN	R\$	2,76	21,66	14,62	31,02	17,20	33,68	18,98	25,70	165,62
PI	R\$	2,30	11,34	9,99	7,43	13,29	23,85	44,83	35,56	148,59
SE	R\$	1,14	4,05	3,94	5,57	10,12	35,35	36,80	41,25	138,22
PB	R\$	2,27	5,34	5,82	5,60	39,49	40,80	18,70	17,80	135,82
PE	R\$	4,54	10,41	12,62	9,25	28,11	24,43	22,25	21,61	133,21
AL	R\$	1,97	3,84	3,40	5,15	7,37	11,53	10,12	7,80	51,18
NE	R\$	0,38	-	-	-	-	0,15	0,15	3,00	3,68
Norte	R\$	43,93	37,26	37,48	33,49	84,85	158,39	186,92	133,66	715,98
	%	11,4%	5,4%	3,7%	2,1%	6,1%	10,8%	9,0%	4,9%	6,3%
	Variação	0,0%	0,0%	0,0%	+3,1%	-1,1%	0,0%	-9,4%	0,0%	-2,6%
PA	R\$	7,56	10,41	9,55	15,70	17,34	66,15	51,38	23,89	201,99
AM	R\$	14,85	6,50	5,48	6,26	20,51	34,38	27,98	41,82	157,78
RR	R\$	0,20	0,40	-	-	-	1,60	66,90	16,15	85,25

TABELA 23 - DOTAÇÕES AUTORIZADAS DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES) (continuação)

Localização da Despesa	Dotações Autorizadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
RO	R\$	9,57	2,04	3,55	4,00	7,77	8,60	11,12	26,90	73,54
AP	R\$	0,33	8,02	9,20	1,60	19,62	16,94	7,40	5,77	68,88
TO	R\$	7,23	8,02	5,95	2,68	10,24	15,80	11,55	5,95	67,42
AC	R\$	4,19	1,88	3,75	3,25	9,37	14,92	10,58	13,18	61,12
Sul	R\$	21,60	48,70	45,06	64,90	110,41	81,30	81,87	91,76	545,58
	%	5,6%	7,1%	4,4%	4,1%	7,9%	5,6%	3,9%	3,4%	4,8%
	Variação	0,0%	+4,5%	+0,9%	0,0%	-2,2%	0,0%	+3,9%	0,0%	+0,6%
RS	R\$	7,87	14,42	23,50	23,80	50,61	45,42	36,02	49,95	251,57
PR	R\$	11,44	24,96	15,94	34,26	48,09	25,98	34,97	32,89	228,52
SC	R\$	2,30	9,32	5,62	6,84	11,71	9,90	10,88	8,92	65,48
Centro-oeste	R\$	30,36	40,96	21,94	66,91	51,16	43,76	101,54	122,83	479,45
	%	7,9%	6,0%	2,2%	4,2%	3,7%	3,0%	4,9%	4,5%	4,2%
	Variação	0,0%	+0,7%	+2,1%	0,0%	+2,1%	-0,2%	-16,0%	0,0%	-3,5%
GO	R\$	2,31	14,29	4,85	16,42	24,17	12,34	31,84	42,20	148,42
MT	R\$	9,21	9,36	5,30	3,50	7,97	8,75	43,09	51,55	138,73
DF	R\$	12,16	9,05	9,31	33,36	10,58	13,65	16,91	5,90	110,91
MS	R\$	6,68	7,67	2,48	13,63	6,54	5,16	8,85	22,88	73,88
CO	R\$	-	0,60	-	-	1,90	3,86	0,85	0,30	7,51

FONTE: Senado Federal (2013).

Elaboração própria.

Dentre os estados, aqueles que totalizaram o maior volume de recursos autorizados foram Rio de Janeiro (R\$ 1,6 bilhões), São Paulo (R\$ 439,8 milhões) e Minas Gerais (R\$ 398,8 milhões). Exceto pelo estado de Roraima, todos os demais contaram com dotações autorizadas em todos os anos do período. No caso de Roraima, as dotações inexistentes da LOA em 2006, 2007 e 2008 se mantiveram na etapa de autorização de recursos. Também foram mantidas as oscilações orçamentárias presentes nas etapas anteriores. Assim como na LOA, não houve um padrão no repasse financeiro para as despesas regionalizadas. O montante de recursos autorizados para cada estado e região apresentou variações significativas.

Após a autorização dos recursos, o processo orçamentário segue com o processo de empenho e liquidação das despesas autorizadas. Não trataremos dos recursos empenhados uma vez que 99,99% dos recursos que foram empenhados foram liquidados. Sendo assim, trataremos apenas dos recursos liquidados. Ou seja, trataremos dos recursos o qual o Estado já verificou a quem e quanto se deve pagar por serviços prestados.

No período de 2004 a 2011, a função “Desporto e Lazer” liquidou R\$ 6,9 bilhões, o que correspondeu a 61,7% do total que foi autorizado para a área. Ou seja, 28,3% dos recursos que foram planejados, não foram empenhados e liquidados e, conseqüentemente, não foram executados.

A não liquidação de todos os recursos autorizados não é exclusividade da função “Desporto e Lazer”. Conforme exposto anteriormente, o processo de empenho e liquidação depende da liberação das cotas orçamentárias por parte do Poder Executivo. Sendo assim, ainda que existam recursos autorizados, para que as ações sejam de fato executadas, estes recursos precisam ser liberados para as unidades orçamentárias. Este processo, por sua vez, depende do alcance das metas anuais em relação à arrecadação de receitas, realização de despesas e pagamento da dívida pública.

Em comparação com as demais áreas de atuação governamental, o volume de recursos liquidados na função “Desporto e Lazer” representou 0,07% do OGU e compreendeu um volume de recursos liquidados maior que o das áreas “Cultura”, “Habitação”, “Comunicações” e “Energia”. A representatividade da área no OGU foi menor do que foi previsto na autorização de recursos (0,08%), e, diferentemente do ocorrido na LOA, este percentual não cresceu no decorrer dos anos. Enquanto que

no PPA 2004-2007 a representatividade orçamentária da área passou de 0,03% para 0,12%, no PPA 2008-2011 esta decresceu em todos os anos, passando de 0,08% em 2008 para 0,07% em 2011.

TABELA 24 – DOTAÇÕES LIQUIDADAS DAS FUNÇÕES DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

Função	Dotações Liquidadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Encargos especiais	R\$	602675,25	757518,46	778547,88	756821,99	742255,87	819086,15	830802,45	941138,83	6228846,87
	%	66,36%	68,44%	65,77%	61,84%	58,96%	57,83%	55,20%	56,13%	60,60%
	Liquidação	51,8%	61,0%	60,6%	71,9%	75,4%	77,5%	73,9%	77,3%	68,2%
Previdência Social	R\$	165509,44	188505,52	212965,46	234374,19	258586,39	291079,26	326550,56	360039,85	2037610,67
	%	18,22%	17,03%	17,99%	19,15%	20,54%	20,55%	21,70%	21,47%	19,82%
	Liquidação	99,5%	99,4%	99,8%	99,6%	99,6%	98,8%	99,7%	99,6%	99,5%
Saúde	R\$	32972,89	36483,27	40577,22	45713,13	50138,48	58148,97	61873,70	72241,42	398149,08
	%	3,63%	3,30%	3,43%	3,74%	3,98%	4,11%	4,11%	4,31%	3,87%
	Liquidação	95,8%	93,5%	95,9%	93,0%	95,1%	97,6%	96,2%	96,9%	95,7%
Educação	R\$	14532,93	16187,70	19666,99	24347,26	28250,71	36679,53	48501,83	58453,90	246620,85
	%	1,60%	1,46%	1,66%	1,99%	2,24%	2,59%	3,22%	3,49%	2,40%
	Liquidação	93,7%	87,9%	96,2%	97,2%	94,3%	91,9%	91,4%	93,1%	93,0%
Assistência Social	R\$	13863,30	15806,09	21554,58	24713,51	28845,21	33335,54	39112,12	45570,87	222801,21
	%	1,53%	1,43%	1,82%	2,02%	2,29%	2,35%	2,60%	2,72%	2,17%
	Liquidação	96,7%	98,4%	95,4%	99,4%	99,1%	97,1%	99,2%	99,1%	98,3%
Trabalho	R\$	10706,74	12716,91	16553,77	19752,35	22694,75	29300,86	31449,07	36449,37	179623,83
	%	1,18%	1,15%	1,40%	1,61%	1,80%	2,07%	2,09%	2,17%	1,75%
	Liquidação	94,8%	97,4%	98,8%	98,9%	95,4%	95,6%	98,6%	95,6%	96,8%
Defesa Nacional	R\$	13573,31	15422,40	16848,09	19564,96	22471,34	26147,14	32281,83	32327,45	178636,51
	%	1,49%	1,39%	1,42%	1,60%	1,79%	1,85%	2,15%	1,93%	1,74%
	Liquidação	97,7%	93,1%	95,1%	96,9%	93,6%	89,3%	93,6%	94,7%	93,9%
Judiciária	R\$	10530,94	10674,60	14526,96	16059,11	18794,94	20463,61	22409,59	22519,91	135979,65
	%	1,16%	0,96%	1,23%	1,31%	1,49%	1,44%	1,49%	1,34%	1,32%
	Liquidação	98,9%	86,6%	98,7%	97,9%	98,9%	98,6%	98,2%	98,1%	97,4%
Administração	R\$	8936,54	9085,40	11076,24	14104,47	14773,25	17078,29	19988,03	19155,41	114197,63
	%	0,98%	0,82%	0,94%	1,15%	1,17%	1,21%	1,33%	1,14%	1,11%
	Liquidação	86,6%	83,6%	92,9%	89,4%	89,9%	90,3%	93,7%	90,3%	90,1%
Transporte	R\$	3651,55	6722,95	6964,82	12233,19	13114,22	16505,40	20628,27	19169,48	98989,87
	%	0,40%	0,61%	0,59%	1,00%	1,04%	1,17%	1,37%	1,14%	0,96%
	Liquidação	65,8%	75,7%	77,2%	86,2%	80,8%	85,6%	82,6%	80,0%	81,1%

TABELA 24 – DOTAÇÕES LIQUIDADAS DAS FUNÇÕES DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES) (continuação)

Função	Dotações Liquidadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Agricultura	R\$	7635,75	8327,65	10148,92	11343,93	9773,22	14722,85	14725,09	15851,31	92528,73
	%	0,84%	0,75%	0,86%	0,93%	0,78%	1,04%	0,98%	0,95%	0,90%
	Liquidação	61,9%	69,4%	75,9%	71,7%	63,5%	81,6%	74,4%	78,3%	72,9%
Segurança Pública	R\$	2767,86	3018,05	3911,90	5293,00	6581,40	7991,29	9728,28	7689,71	46981,49
	%	0,30%	0,27%	0,33%	0,43%	0,52%	0,56%	0,65%	0,46%	0,46%
	Liquidação	86,1%	80,0%	89,3%	88,6%	85,1%	89,8%	89,4%	75,2%	85,3%
Ciência e Tecnologia	R\$	2607,08	3274,46	3818,02	4327,73	5224,75	6190,02	7544,77	7000,26	39987,09
	%	0,29%	0,30%	0,32%	0,35%	0,42%	0,44%	0,50%	0,42%	0,39%
	Liquidação	94,5%	83,9%	90,4%	94,0%	94,8%	94,4%	93,4%	91,7%	92,4%
Legislativa	R\$	3535,51	3806,78	4759,88	4952,37	5306,73	5163,88	5660,92	6046,25	39232,32
	%	0,39%	0,34%	0,40%	0,40%	0,42%	0,36%	0,38%	0,36%	0,38%
	Liquidação	97,6%	87,3%	93,3%	91,9%	91,2%	92,3%	94,8%	96,0%	93,1%
Organização Agrária	R\$	2617,63	3583,20	4249,06	4853,24	4521,97	4844,69	4269,67	4239,10	33178,54
	%	0,29%	0,32%	0,36%	0,40%	0,36%	0,34%	0,28%	0,25%	0,32%
	Liquidação	88,8%	87,4%	90,3%	94,3%	75,6%	85,8%	75,5%	81,8%	84,3%
Essencial à Justiça	R\$	2126,08	2330,83	3072,33	3734,23	4572,12	4994,72	5480,59	5810,26	32121,16
	%	0,23%	0,21%	0,26%	0,31%	0,36%	0,35%	0,36%	0,35%	0,31%
	Liquidação	97,9%	84,5%	96,1%	92,2%	97,5%	96,8%	97,9%	96,8%	95,5%
Urbanismo	R\$	1192,71	2111,42	2151,11	4429,03	4341,39	4710,72	4867,32	4275,57	28079,26
	%	0,13%	0,19%	0,18%	0,36%	0,34%	0,33%	0,32%	0,25%	0,27%
	Liquidação	71,5%	66,8%	70,3%	82,6%	71,7%	70,4%	65,7%	58,3%	68,9%
Comércio e Serviços	R\$	2084,43	2843,57	2791,83	2875,54	3375,36	4035,52	3843,62	3707,03	25556,89
	%	0,23%	0,26%	0,24%	0,23%	0,27%	0,28%	0,26%	0,22%	0,25%
	Liquidação	70,3%	77,3%	76,4%	64,9%	62,7%	75,1%	66,8%	60,6%	68,4%
Gestão Ambiental	R\$	1193,44	1992,00	1609,49	3240,19	3754,31	3697,45	3713,04	3751,29	22951,22
	%	0,13%	0,18%	0,14%	0,26%	0,30%	0,26%	0,25%	0,22%	0,22%
	Liquidação	76,4%	73,3%	67,7%	85,7%	84,4%	87,6%	76,2%	72,6%	78,7%
Relações Exteriores	R\$	1311,77	1528,53	1396,89	1479,04	1921,98	1548,81	1896,69	1923,59	13007,30
	%	0,14%	0,14%	0,12%	0,12%	0,15%	0,11%	0,13%	0,11%	0,13%
	Liquidação	75,9%	89,5%	93,0%	82,1%	112,1%	82,3%	85,6%	87,2%	88,1%

TABELA 24 – DOTAÇÕES LIQUIDADAS DAS FUNÇÕES DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES) (continuação)

Função	Dotações Liquidadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Saneamento	R\$	76,55	88,27	56,28	1555,14	1781,60	3018,96	1745,34	1653,04	9975,18
	%	0,01%	0,01%	0,00%	0,13%	0,14%	0,21%	0,12%	0,10%	0,10%
	Liquidação	39,6%	46,2%	36,1%	87,8%	89,6%	97,0%	73,8%	93,2%	86,4%
Indústria	R\$	1548,52	1494,76	2066,87	2820,23	2279,12	1601,64	1804,47	1862,95	15478,57
	%	0,17%	0,14%	0,17%	0,23%	0,18%	0,11%	0,12%	0,11%	0,15%
	Liquidação	40,6%	80,2%	86,1%	95,1%	89,1%	48,0%	65,1%	61,2%	68,0%
Direitos da Cidadania	R\$	550,34	828,66	983,06	946,60	1510,29	1569,16	1830,81	1407,82	9626,74
	%	0,06%	0,07%	0,08%	0,08%	0,12%	0,11%	0,12%	0,08%	0,09%
	Liquidação	83,1%	78,8%	82,0%	72,2%	72,5%	83,7%	81,1%	73,9%	78,0%
Desporto e Lazer	R\$	271,42	423,07	737,74	1414,74	963,81	982,22	1036,28	1152,80	6982,08
	%	0,03%	0,04%	0,06%	0,12%	0,08%	0,07%	0,07%	0,07%	0,07%
	Liquidação	70,7%	61,8%	72,4%	89,8%	69,2%	67,1%	49,9%	42,4%	61,7%
Cultura	R\$	323,92	494,10	581,01	757,35	897,90	1119,58	1385,12	1414,08	6973,06
	%	0,04%	0,04%	0,05%	0,06%	0,07%	0,08%	0,09%	0,08%	0,07%
	Liquidação	74,6%	79,5%	84,0%	75,4%	72,4%	86,0%	63,2%	75,8%	74,6%
Habitação	R\$	489,40	569,93	1166,97	600,21	1044,75	1010,90	175,46	508,06	5565,67
	%	0,05%	0,05%	0,10%	0,05%	0,08%	0,07%	0,01%	0,03%	0,05%
	Liquidação	62,0%	79,1%	76,8%	58,8%	82,3%	82,7%	56,0%	71,8%	73,6%
Comunicações	R\$	496,44	481,22	478,53	905,94	531,33	534,29	970,76	845,93	5244,45
	%	0,05%	0,04%	0,04%	0,07%	0,04%	0,04%	0,06%	0,05%	0,05%
	Liquidação	73,7%	48,2%	75,3%	87,1%	80,5%	71,0%	81,8%	61,4%	71,6%
Energia	R\$	396,05	470,95	449,32	542,72	534,02	809,97	675,47	625,79	4504,29
	%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,06%	0,04%	0,04%	0,04%
	Liquidação	52,3%	57,5%	79,7%	72,0%	66,9%	83,7%	60,7%	64,5%	66,8%
Não aplicável	R\$	-	-	-	42,42	-	-	-	-	42,42
	%	-	-	-	0,00%	-	-	-	-	0,00%
	Liquidação	-	-	-	-	-	-	-	-	-

TABELA 24 – DOTAÇÕES LIQUIDADAS DAS FUNÇÕES DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES) (continuação)

Função	Dotações Liquidadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Total	R\$	908177,77	1106790,73	1183711,19	1223797,81	1258841,23	1416371,41	1504951,17	1676831,33	10279472,63
	Liquidação	60,3%	67,7%	68,4%	78,2%	81,1%	83,1%	81,4%	83,3%	75,8%

FONTE: Senado Federal (2013).

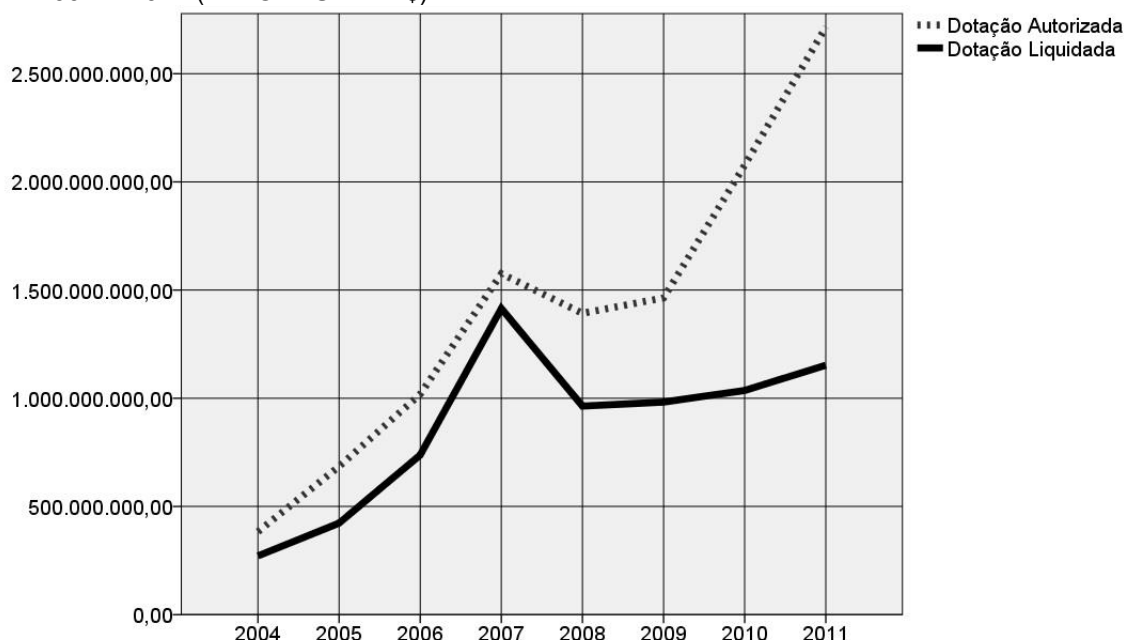
Elaboração própria.

Ainda que a função “Desporto e Lazer” não tenha totalizado o menor orçamento, esta somou o menor percentual de liquidação. Ou seja, dentre as áreas, a função “Desporto e Lazer” foi a que menos executou aquilo que estava previsto.

Os percentuais de liquidação na área variaram entre 89,8% (2007) e 42,4% (2011). No PPA 2004-2007, a média de liquidação da área foi de 77,7%. Já no PPA 2008-2011, esta média ficou em 54,1%, e no decorrer de todos os anos este percentual decresceu. Este decréscimo refletiu de maneira direta no baixo crescimento de recursos liquidados a partir de 2008. Vale lembrar que, nas etapas anteriores do ciclo orçamentário, 2010 e 2011 são os anos com maior volume de recursos na área. No entanto, na liquidação de recursos o maior volume de todo o período ocorreu em 2007.

No ano de 2007, além do maior percentual de liquidação (89,8%) e do maior volume de recursos liquidados (R\$ 1,4 bilhões), exceto pelos programas “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, “Gestão das Políticas de Esporte e de Lazer” e “Proteção e Promoção dos Povos Indígenas”, todos os demais programas apresentaram o maior percentual de liquidação dos anos do período.

GRÁFICO 25 – DOTAÇÕES AUTORIZADAS E LIQUIDADAS DA FUNÇÃO “DESPORTO E LAZER” DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$)



FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

Dentre os programas da área, os maiores percentuais de liquidação se deram no “Apoio Administrativo” (94,7%), “Rumo ao Pan 2007” (82,1%) e “Segundo Tempo” (79,8%). Acima da média da área (61,7%), verificamos ainda os programas “Inclusão Social pelo Esporte” (78,2%), “Proteção e Promoção dos Povos Indígenas” (74,9%) e “Esportes de Criação Nacional e de Identidade Cultural” (73,3%). Por outro lado, os programas que ficaram abaixo da média da área foram “Esporte e Lazer da Cidade” (60,8%), “Gestão das Políticas de Esporte e de Lazer” (58,9%), “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” (35,7%) e “Operações especiais: outros encargos especiais” (25%). Vale destacar que, em contraponto ao intento do governo de tornar o país uma potência esportiva, o “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” é o programa finalístico que apresentou o menor percentual de liquidação, e que a partir de 2006, este foi decrescente em todos os anos.

Com um percentual de liquidação abaixo da média da área, o “Esporte e Lazer da Cidade” se manteve como o programa com maior volume de recursos liquidados: R\$ 3,3 bilhões, o que correspondia a 47,5% dos recursos da área. O “Segundo Tempo”, que nos recursos autorizados havia somado o terceiro maior volume, passou a totalizar o segundo maior volume de recursos liquidados: R\$ 1,2 bilhões, o equivalente a 17,3% na área. Já o “Rumo ao Pan 2007”, que tinha o quarto maior volume de recursos autorizados, passou a somar o terceiro maior volume de recursos liquidados: R\$ 1 bilhão, o que correspondia a 15,4% dos recursos na área. O “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, que somava o segundo maior volume de recursos autorizados, passou a totalizar o quarto maior volume: R\$ 849 milhões, o equivalente a 12,2% dos recursos liquidados na área.

TABELA 25 – DOTAÇÕES LIQUIDADAS DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

Programa	Dotações Liquidadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Esporte e Lazer da Cidade	R\$	133,13	219,85	267,20	407,43	585,38	635,97	539,37	528,58	3.316,91
	%	49,0%	52,0%	36,2%	28,8%	60,7%	64,7%	52,0%	45,9%	47,5%
	Liquidação	61,7%	60,1%	70,8%	76,5%	69,1%	65,5%	53,4%	46,5%	60,8%
Segundo Tempo	R\$	46,14	123,97	128,21	122,86	190,79	205,97	175,35	215,18	1.208,48
	%	17,0%	29,3%	17,4%	8,7%	19,8%	21,0%	16,9%	18,7%	17,3%
	Liquidação	90,8%	77,9%	93,7%	94,8%	64,4%	77,2%	76,6%	87,5%	79,8%
Rumo ao Pan 2007	R\$	43,37	6,40	265,57	757,68	-	-	-	-	1.073,02
	%	16,0%	1,5%	36,0%	53,6%	-	-	-	-	15,4%
	Liquidação	87,1%	11,2%	62,6%	97,7%	-	-	-	-	82,1%
Brasil no Esporte de Alto Rendimento	R\$	10,09	31,24	22,06	64,78	124,89	58,48	211,26	326,67	849,48
	%	3,7%	7,4%	3,0%	4,6%	13,0%	6,0%	20,4%	28,3%	12,2%
	Liquidação	42,4%	58,1%	96,4%	89,5%	77,1%	43,8%	29,1%	27,5%	35,7%
Apoio Administrativo	R\$	24,21	24,84	27,48	34,90	42,59	58,32	68,01	66,30	346,64
	%	8,9%	5,9%	3,7%	2,5%	4,4%	5,9%	6,6%	5,8%	5,0%
	Liquidação	95,0%	96,0%	98,3%	98,7%	97,9%	91,4%	98,2%	88,5%	94,7%
Inclusão Social pelo Esporte	R\$	12,68	12,40	19,17	20,37	11,70	13,17	17,63	9,71	116,83
	%	4,7%	2,9%	2,6%	1,4%	1,2%	1,3%	1,7%	0,8%	1,7%
	Liquidação	80,3%	85,6%	91,4%	99,1%	64,2%	95,7%	96,5%	35,5%	78,2%
Gestão das Políticas de Esporte e Lazer	R\$	1,25	3,55	7,46	6,72	8,37	9,31	14,56	4,91	56,13
	%	0,5%	0,8%	1,0%	0,5%	0,9%	0,9%	1,4%	0,4%	0,8%
	Liquidação	74,0%	45,2%	89,8%	75,3%	32,6%	63,9%	93,3%	38,9%	58,9%
Operações Especiais: outros encargos especiais	R\$	-	-	-	-	-	-	10,00	0,00	10,00
	%	-	-	-	-	-	-	1,0%	0,0%	0,1%
	Liquidação	-	-	-	-	-	-	100,0%	0,0%	25,0%
Proteção e Promoção dos Povos Indígenas	R\$	-	0,80	0,60	0,00	0,09	1,00	0,10	1,44	4,03
	%	-	0,2%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%
	Liquidação	-	100,0%	75,4%	0,0%	89,1%	100,0%	95,4%	96,2%	74,9%

TABELA 25 – DOTAÇÕES LIQUIDADAS DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES) (continuação)

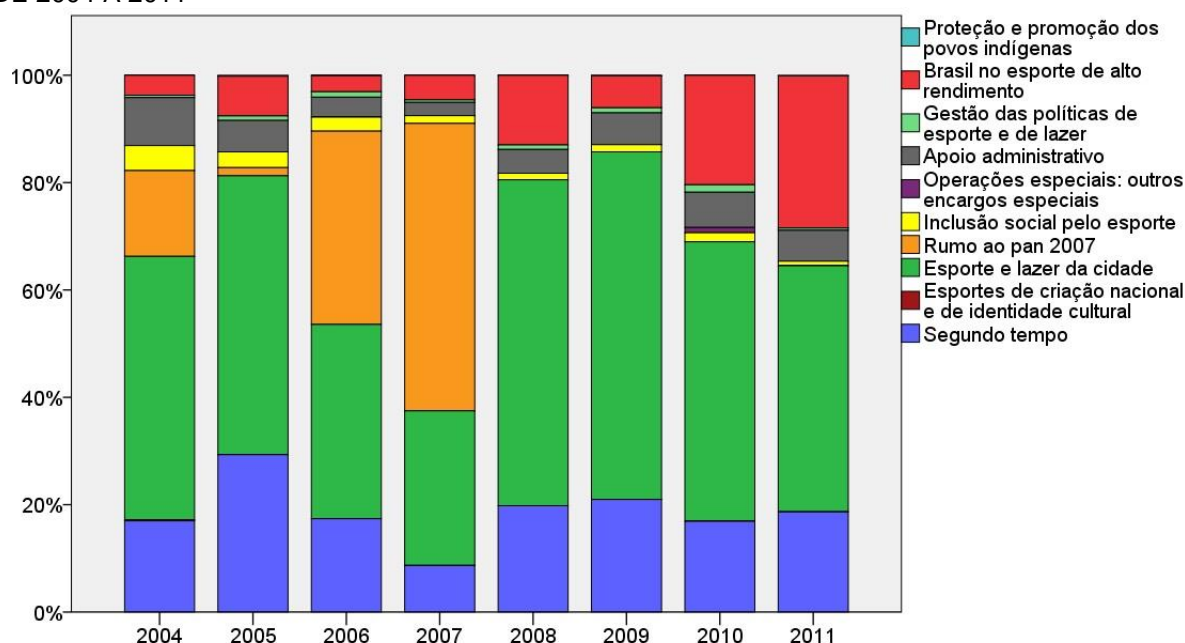
Programa	Dotações Liquidadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Esportes de Criação Nacional e de Identidade Cultural	R\$	0,55	-	-	-	-	-	-	-	550.000,00
	%	0,2%	-	-	-	-	-	-	-	0,0%
	Liquidação	73,3%	-	-	-	-	-	-	-	73,3%
Total	R\$	271,42	423,07	737,74	1.414,74	963,81	982,22	1.036,28	1.152,80	6.982,08
	Liquidação	70,7%	61,8%	72,4%	89,8%	69,2%	67,1%	49,9%	42,4%	61,7%

FONTE: Senado Federal (2013).

Elaboração própria.

Diferentemente da predominância orçamentária do “Esporte e Lazer da Cidade” designada pela LOA, os recursos liquidados em 2007 seguiram a tendência dos recursos autorizados. Neste ano, o “Rumo ao Pan 2007” teve o maior volume de recursos da função “Desporto e Lazer”. Nos demais anos, ainda que, o “Rumo ao Pan 2007”, em 2006, e o “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, em 2011, tenham somado o maior volume de recursos autorizados, o “Esporte e Lazer” totalizou o maior volume de recursos liquidados na área.

GRÁFICO 26 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES LIQUIDADAS DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011



FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

Com exceção dos programas “Esportes de Criação Nacional e de Identidade Cultural”, executado apenas em 2004, e “Apoio Administrativo”, todos os demais programas da área apresentaram variações no seu percentual de liquidação. O “Rumo ao Pan 2007”, por exemplo, executou 11,2% dos recursos autorizados em 2005, e em 2007 executou 97,7%. O programa “Proteção e Promoção dos Povos Indígenas” não executou nenhum recurso autorizado em 2007. Mas em 2009 liquidou 100% dos recursos autorizados. Sendo assim, tanto a função “Desporto e Lazer” quanto os programas que a integraram não apresentaram um padrão na liquidação dos recursos autorizados.

Semelhante ao ocorrido nas etapas anteriores, também não identificamos um padrão no volume de recursos liquidados. Todos os programas apresentaram oscilações orçamentárias. Além disso, muitas das oscilações presentes nas etapas anteriores tornaram-se ainda mais acentuadas nesta etapa. O programa “Rumo ao Pan 2007”, por exemplo, totalizou R\$ 43,3 milhões em 2004 e em 2005 passou para R\$ 6,4 milhões de recursos liquidados. O “Esporte e Lazer da Cidade” passou de R\$ 635,9 milhões em 2009, para R\$ 539,3 milhões em 2010.

Também não identificamos um padrão na liquidação de recursos no que diz respeito à modalidade de aplicação financeira. Ou seja, a capacidade de liquidação ou não de recursos não esteve vinculada a uma modalidade de aplicação específica. Por exemplo, a modalidade com maior percentual de liquidação, “Aplicação decorrente de operação entre órgãos, fundos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social”, apresentou um percentual de liquidação que variou entre 100% (2007) e 79,3% (2009).

Dentre as modalidades, as “Aplicações diretas”, “Transferências a estados e ao Distrito Federal” e “Transferências a consórcios públicos” totalizaram os menores percentuais de liquidação, ficando abaixo da média da área. As demais apresentaram percentuais de liquidação superiores ao da média, e dentre estas, vale destacar a modalidade “Transferências a instituições multigovernamentais”, a qual foi inserida em 2010 por meio de um crédito adicional e liquidou 100% dos recursos autorizados.

No que se refere ao volume de recursos, nenhuma modalidade de aplicação apresentou uma tendência média crescente em todos os anos. Isto é, o volume de recursos liquidados em cada modalidade de financiamento oscilou. Ao final do período, e seguindo a tendência de financiamento apontado pela LOA e pelos recursos autorizados, os recursos liquidados na função “Desporto e Lazer” seriam aplicados 76,6% via transferências e 23,4% via aplicação direta do governo federal. Dentre as transferências, a modalidade “Transferências aos municípios” totalizou o maior volume de recursos em todos os anos do período, exceto pelo ano de 2007. Diferentemente do que foi indicado pela LOA e recursos autorizados, neste ano a modalidade “Aplicações Diretas” totalizou o maior volume de recursos na área.

TABELA 26 – DOTAÇÕES LIQUIDADAS DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

Modalidade de Aplicação	Dotações Liquidadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Transferências a municípios	R\$	121,12	254,69	346,38	434,66	564,43	631,87	512,17	533,96	3399,27
	%	44,6%	60,2%	47,0%	30,7%	58,6%	64,3%	49,4%	46,3%	48,7%
	Liquidação	66,7%	66,8%	82,3%	86,1%	87,8%	73,5%	69,2%	56,4%	72,7%
Aplicações Diretas	R\$	40,40	55,86	213,83	462,16	131,22	147,49	241,77	323,28	1616,01
	%	14,9%	13,2%	29,0%	32,7%	13,6%	15,0%	23,3%	28,0%	23,1%
	Liquidação	87,6%	40,9%	66,5%	93,9%	45,4%	57,9%	33,3%	35,6%	50,9%
Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos	R\$	73,16	74,86	140,44	276,49	140,81	91,36	161,64	136,02	1094,78
	%	27,0%	17,7%	19,0%	19,5%	14,6%	9,3%	15,6%	11,8%	15,7%
	Liquidação	89,4%	97,2%	86,5%	99,3%	75,2%	68,6%	78,5%	56,6%	80,1%
Transferências a estados e ao Distrito Federal	R\$	35,32	36,85	20,63	209,08	124,34	108,34	115,17	132,41	782,14
	%	13,0%	8,7%	2,8%	14,8%	12,9%	11,0%	11,1%	11,5%	11,2%
	Liquidação	49,1%	57,5%	29,8%	80,8%	46,3%	54,2%	37,5%	26,5%	45,0%
Transferências ao exterior	R\$	1,42	0,80	14,62	30,12	0,42	-	0,10	2,21	49,69
	%	0,5%	0,2%	2,0%	2,1%	0,0%	-	0,0%	0,2%	0,7%
	Liquidação	100,0%	100,0%	54,7%	100,0%	69,7%	-	100,0%	78,7%	79,4%
Transferências a consórcios públicos	R\$	-	-	-	-	-	-	0,00	20,80	20,80
	%	-	-	-	-	-	-	0,0%	1,8%	0,3%
	Liquidação	-	-	-	-	-	-	0,0%	29,4%	17,5%
Aplicação direta decorrente de operação entre órgãos, fundos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social	R\$	-	-	1,85	2,23	2,59	3,16	4,21	4,13	18,17
	%	-	-	0,3%	0,2%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,3%
	Liquidação	-	-	95,7%	100,0%	97,4%	79,3%	92,8%	94,3%	92,2%
Transferências a instituições multigovernamentais	R\$	-	-	-	-	-	-	1,23	-	1,23
	%	-	-	-	-	-	-	0,1%	-	0,0%
	Liquidação	-	-	-	-	-	-	100,0%	-	100,0%

FONTE: Senado Federal (2013).

Elaboração própria.

No que se refere à localização espacial das despesas, também não identificamos um padrão na capacidade de liquidação dos recursos das regiões. Por exemplo, a região Sudeste apresentou um percentual de liquidação que variou entre 93,5% (2007) e 28,3% (2011). Ainda outro exemplo, o estado do Amapá somou um percentual de liquidação que variou entre 0% (2004) e 100% (2005 e 2007).

No somatório do período, a região Sul apresentou o maior percentual de liquidação (68,8%), seguido da região Sudeste (65,6%) e das despesas nacionais (64,7%). As regiões do Nordeste, Norte e Centro-oeste totalizaram percentuais de liquidação menores que os da média da área com, respectivamente, 57,1%, 45% e 42,5%. Ao analisarmos os estados, verificamos que Alagoas, Rio Grande do Sul e Rio Grande do Norte apresentaram os maiores percentuais de liquidação: 75,7%, 75% e 72,5%, respectivamente. Por outro lado, os estados de Roraima (38,6%), Amazonas (29,4%) e Mato Grosso (27,4%) apresentaram os menores percentuais.

Semelhante ao que foi indicado pela LOA e pelos recursos autorizados, ao final do período, as despesas “nacionais” totalizaram o maior volume de recursos liquidados (R\$ 3,3 bilhões - 47,8%), seguido das despesas designadas à região Sudeste (R\$ 1,7 bilhões - 24,9%) e Nordeste (R\$ 1 bilhão – 14,4%).

TABELA 27 – DOTAÇÕES LIQUIDADAS DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

Localização da Despesa	Dotações Liquidadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Nacional	R\$	132,22	228,81	258,90	423,05	487,64	423,46	553,53	826,49	3334,10
	%	48,7%	54,1%	35,1%	29,9%	50,6%	43,1%	53,4%	71,7%	47,8%
	Liquidação	87,7%	80,0%	93,6%	96,2%	74,5%	75,5%	50,2%	49,1%	64,7%
Sudeste	R\$	48,56	53,23	315,92	793,31	146,73	162,08	122,42	96,02	1738,25
	%	17,9%	12,6%	42,8%	56,1%	15,2%	16,5%	11,8%	8,3%	24,9%
	Liquidação	59,7%	39,7%	63,1%	93,5%	74,1%	64,1%	41,3%	28,3%	65,6%
RJ	R\$	22,13	16,62	267,97	754,19	40,37	42,74	36,31	13,07	1193,40
MG	R\$	18,03	20,84	24,77	16,11	52,73	56,65	32,40	36,09	257,63
SP	R\$	6,10	12,32	17,68	15,60	44,51	47,85	43,35	37,96	225,37
ES	R\$	2,31	3,45	5,49	7,41	9,11	14,84	9,35	8,89	60,85
SD	R\$	-	-	-	-	-	-	1,00	-	1,00
Nordeste	R\$	40,99	65,65	97,01	100,24	170,20	205,41	200,21	128,79	1008,50
	%	15,1%	15,5%	13,2%	7,1%	17,7%	20,9%	19,3%	11,2%	14,4%
	Liquidação	73,7%	47,5%	70,5%	82,0%	58,0%	56,0%	64,9%	37,4%	57,1%
BA	R\$	13,88	16,98	25,28	16,44	47,97	35,84	50,20	41,78	248,38
CE	R\$	4,91	9,16	18,40	13,54	34,05	29,35	30,38	20,98	160,77
MA	R\$	9,67	9,09	12,72	15,93	22,46	42,61	20,55	13,90	146,94
RN	R\$	2,71	10,82	13,72	29,18	15,46	16,21	15,99	15,96	120,06
PI	R\$	1,68	2,60	8,29	6,38	13,10	21,82	30,60	7,76	92,21
PE	R\$	3,55	8,77	7,43	6,45	11,91	17,75	10,85	7,41	74,12
PB	R\$	2,14	3,28	5,38	3,60	11,69	16,51	11,69	8,81	63,10
SE	R\$	0,82	1,10	2,39	4,08	6,92	17,19	23,09	5,34	60,93
AL	R\$	1,37	3,84	3,40	4,65	6,63	8,13	6,86	3,85	38,73
NE	R\$	0,26	-	-	-	-	0,00	0,00	3,00	3,26
Sul	R\$	18,64	25,35	32,76	47,83	71,82	71,24	54,77	52,74	375,14
	%	6,9%	6,0%	4,4%	3,4%	7,5%	7,3%	5,3%	4,6%	5,4%
	Liquidação	86,3%	52,1%	72,7%	73,7%	65,0%	87,6%	66,9%	57,5%	68,8%
RS	R\$	6,89	9,07	15,71	18,84	36,04	40,24	29,65	32,20	188,65
PR	R\$	9,96	13,36	14,06	24,55	26,23	22,25	19,87	16,26	146,52
SC	R\$	1,80	2,92	2,98	4,44	9,55	8,75	5,25	4,28	39,97

TABELA 27 – DOTAÇÕES LIQUIDADAS DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES) (continuação)

Localização da Despesa	Dotações Liquidadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Norte	R\$	11,96	22,76	21,57	21,34	54,12	83,44	77,09	30,15	322,42
	%	4,4%	5,4%	2,9%	1,5%	5,6%	8,5%	7,4%	2,6%	4,6%
	Liquidação	27,2%	61,1%	57,6%	63,7%	63,8%	52,7%	41,2%	22,6%	45,0%
PA	R\$	1,58	4,20	7,72	6,20	15,12	23,65	16,45	10,66	85,58
AM	R\$	1,36	1,71	0,99	5,80	7,96	18,49	8,05	1,99	46,35
TO	R\$	3,10	4,85	4,85	2,68	10,24	10,88	5,25	3,80	45,65
AC	R\$	1,45	1,88	3,54	2,21	8,92	11,12	6,83	4,42	40,37
RO	R\$	4,27	1,70	3,17	2,85	7,37	8,40	5,92	5,33	39,01
RR	R\$	0,20	0,40	-	-	-	1,60	29,69	1,00	32,89
AP	R\$	0,00	8,02	1,30	1,60	4,51	9,30	4,90	2,95	32,58
Centro-oeste	R\$	19,05	27,28	11,58	28,98	33,30	36,60	28,27	18,61	203,67
	%	7,0%	6,4%	1,6%	2,0%	3,5%	3,7%	2,7%	1,6%	2,9%
	Liquidação	62,8%	66,6%	52,8%	43,3%	65,1%	83,6%	27,8%	15,2%	42,5%
GO	R\$	1,74	12,55	3,13	4,85	16,60	9,38	14,42	7,08	69,74
DF	R\$	9,32	8,11	1,82	13,89	1,33	12,47	0,20	4,50	51,65
MS	R\$	2,44	3,67	2,38	6,74	5,74	4,96	7,55	4,93	38,40
MT	R\$	5,55	2,35	4,25	3,50	7,74	6,76	5,80	2,10	38,06
CO	R\$	-	0,60	-	-	1,89	3,03	0,30	0,00	5,82

FONTE: Senado Federal (2013).

Elaboração própria.

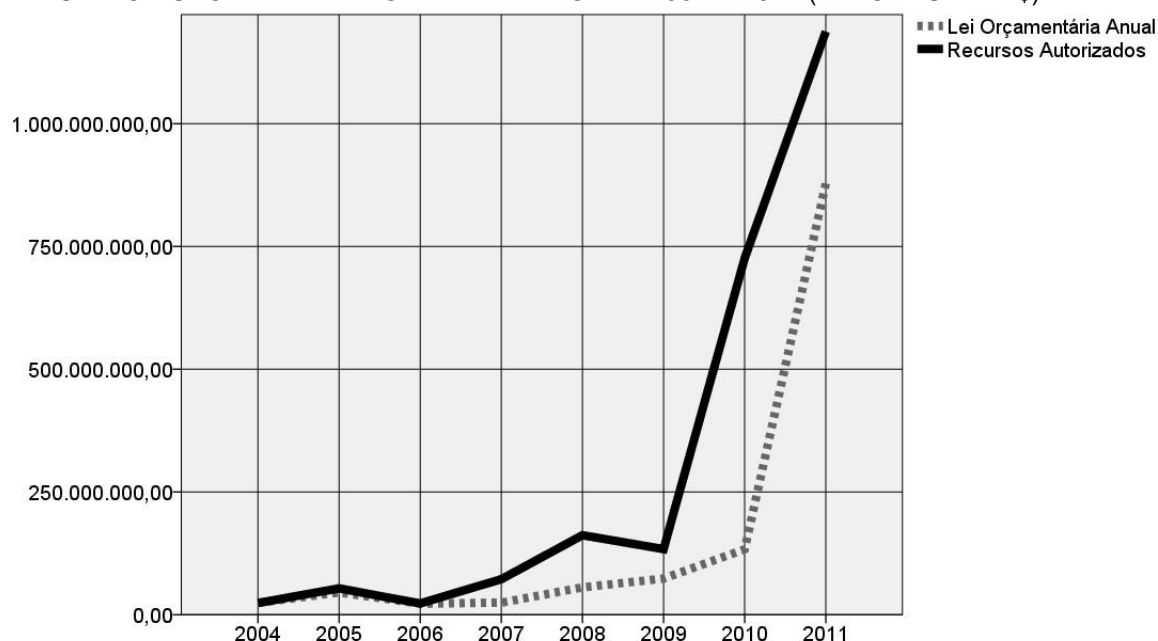
O grande volume de recursos liquidados na região Sudeste esteve diretamente relacionado com a promoção do “Rumo ao Pan 2007”. Em 2006 e em 2007, o estado do Rio de Janeiro totalizou recursos liquidados 3,5% e 78,3% maiores que as despesas nacionais. Nestes anos, o estado do Rio de Janeiro foi responsável por 36,3% e 53,3% dos recursos liquidados na função “Desporto e Lazer”. Dentre os estados, no somatório do período, o Rio de Janeiro totalizou o maior volume de recursos liquidados (R\$ 1,1 bilhões), seguido de Minas Gerais (R\$ 257,6 milhões) e Bahia (R\$ 248,3 milhões).

A distribuição geográfica dos recursos liquidados, assim como nas etapas anteriores, foi marcada pela inexistência de um padrão financeiro tanto em relação ao montante de recursos liquidados quanto à continuidade dos mesmos.

4.2.1 Execução orçamentária e o esporte de rendimento: “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”

O processo de execução orçamentária da política pública para o esporte de rendimento foi marcado por alterações efetuadas pelo Poder Executivo na LOA do programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”. Exceto pelo ano de 2004, o Poder Executivo promoveu incrementos a LOA do programa em todos os anos. Estes incrementos tornaram-se mais expressivos a partir de 2007. No somatório do período, as alterações propostas pelo Poder Executivo totalizaram um acréscimo de R\$ 1,1 bilhões, o que correspondeu a um aumento de 89,4% ao que havia sido proposto pela LOA.

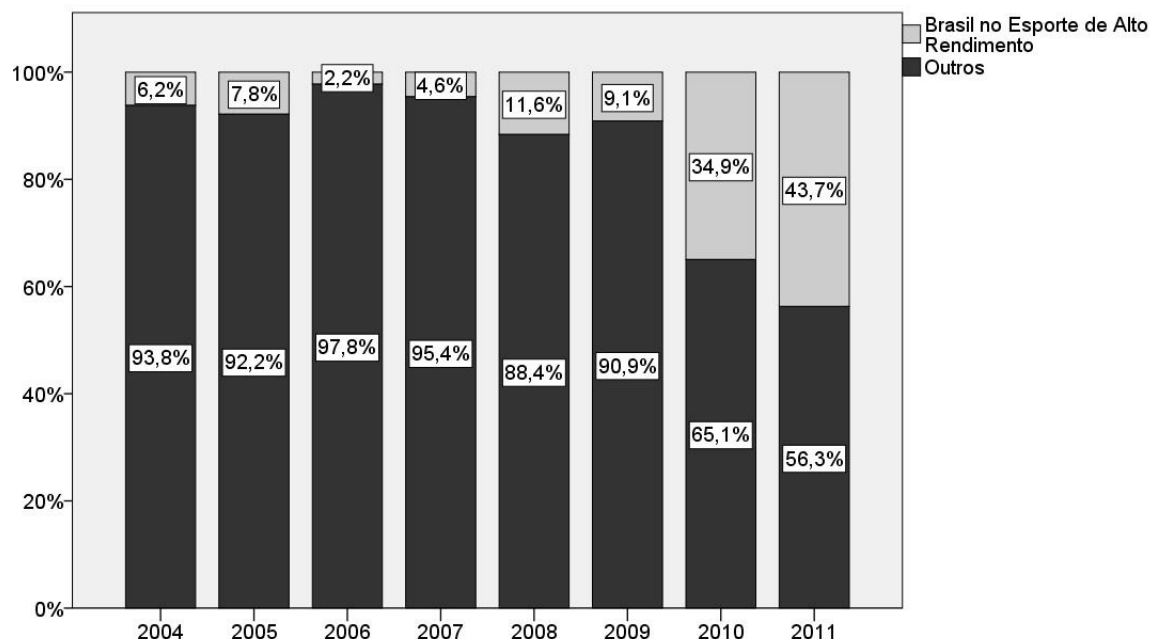
GRÁFICO 27 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E AUTORIZADAS DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$)



FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

Os incrementos efetuados pelo Poder Executivo na etapa de autorização dos recursos fizeram com que o programa passasse de terceiro maior orçamento na LOA para segundo maior volume de recursos autorizados. Ao final do período, o programa totalizou R\$ 2,3 bilhões de recursos autorizados, o que correspondeu a 21% do total que foi autorizado na função “Desporto e Lazer” no período 2004-2011. Em 2011, conforme indicado pelo Poder Executivo no PLOA, o “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” contou com o maior volume de recursos autorizados dentre os demais programas na área (R\$ 1,1 bilhões - 43,7%), superando o que havia sido proposto ao “Esporte e Lazer da Cidade”.

GRÁFICO 28 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES AUTORIZADAS DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011



FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

Apesar dos incrementos, o montante de recursos autorizados para o “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” apresentou uma queda em 2006 e em 2009. Além disso, ainda que nenhum conjunto de ação do programa tenha totalizado decréscimos, o Poder Executivo promoveu cortes orçamentários em algumas ações do programa. Em 2008, por exemplo, a ação “Implantação e modernização de infraestrutura para o esporte de alto rendimento” passou de R\$ 14,1 milhões na LOA para R\$ 9,2 milhões de recursos autorizados. Outro exemplo foi em 2011, quando a ação “Funcionamento de núcleos de categoria de base do esporte de alto rendimento” passou de R\$ 16,3 milhões na LOA para R\$ 14,4 milhões de recursos autorizados.

No que se refere aos créditos adicionais, estes ocorreram de maneira variada entre as ações. Dentre os conjuntos de ações, os maiores percentuais de variação entre o montante designado pela LOA e o que foi autorizado ocorreu no conjunto de eventos esportivos (+140,3%), seguido da gestão do programa (+57%) e infraestrutura (+32,1%). No entanto, dos R\$ 1,1 bilhões de créditos adicionais propostos ao programa, o conjunto de ações relativo aos eventos totalizou R\$ 962,8 milhões, seguido de R\$ 64,7 milhões na infraestrutura e R\$ 60,3 milhões na formação de atletas. Mais especificamente, dentre as ações que totalizaram incrementos destacam-se as seguintes: “Apoio a implantação de infraestrutura para os Jogos

Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016”, que totalizou um incremento de R\$ 618,6 milhões, o equivalente a um acréscimo de 201,4% na LOA; “Preparação e organização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016”, que somou um acréscimo de R\$ 200,8 milhões, o correspondente a um aumento de 244,9% na LOA; e a ação “Captação e promoção de eventos esportivos internacionais de alto rendimento”, que apresentou um crédito adicional de R\$ 96,3 milhões, o que equivalia a um crescimento de 2.697,6% do que foi previsto na LOA.

Vale destacar que a proposição de créditos adicionais a determinadas ações do programa não representou diretamente cortes orçamentários em outras ações do programa. Por exemplo, em 2005, o “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” totalizou um incremento de 18,2% dos recursos da LOA. Este incremento esteve concentrado em apenas uma ação: “Concessão de Bolsa a Atletas”. Nenhuma das outras ações totalizou cortes orçamentários para que o crédito fosse designado a esta ação.

A proposição de incrementos à LOA do programa também não garantiu que cortes orçamentários não fossem efetuados em ações do programa. Em 2010, por exemplo, o “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” totalizou um acréscimo de 444,5% dos recursos da LOA. No entanto, neste ano, enquanto que quatro ações do programa somaram créditos adicionais, outras duas, “Funcionamento de núcleos de categorias de base do esporte de alto rendimento” e “Detecção e avaliação de atletas de alto rendimento”, somaram cortes orçamentários de 9,5% e 12%, respectivamente.

A proposição de créditos adicionais à LOA do programa “Brasil no Esporte de Alto rendimento” pelo Poder Executivo envolveu créditos suplementares, adicionais e extraordinários. A abertura de créditos suplementares no programa ocorreu de maneira recorrente e diluída entre as ações no decorrer dos anos. No caso dos créditos especiais e extraordinários, estes começaram a ser propostos a partir de 2007 e encontram-se sumarizados no quadro abaixo:

QUADRO 9 - CRÉDITOS ESPECIAIS E EXTRAORDINÁRIOS DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$)

Ano	Ação	Créditos Especiais
2009	126V - Implantação de controle de acesso e monitoramento nos estádios de futebol para segurança do torcedor	28.230.000,00
2010	126v - Implantação de controle de acesso e monitoramento nos estádios de futebol para segurança do torcedor	28.230.000,00
2010	128X - Apoio à implantação de infraestrutura física para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016	349.000.000,00

2010	20D8 - Preparação e organização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016	130.000.000,00
2010	20DB - Apoio a realização da Copa do mundo FIFA 2014	17.400.000,00
2010	20EE - Gestão e administração da Autoridade Pública Olímpica – APO	48.000.000,00
Total		600.860.000,00
Ano	Ação	Créditos Extraordinários
2007	2490 - Promoção e participação em competições internacionais de alto rendimento	25.000.000,00
2007	09HW - Concessão de Bolsa a Atletas	12.500.000,00
2007	2360 - Captação de eventos esportivos internacionais de alto rendimento	6.000.001,00
2007	1055 - Implantação e modernização de centros científicos e tecnológicos para o esporte	3.537.000,00
2008	2360 - Captação de eventos esportivos internacionais de alto rendimento	2.533.895,00
2008	1055 - Implantação e modernização de centros científicos e tecnológicos para o esporte	3.537.000,00
2010	09HW - Concessão de Bolsa a Atletas	20.000.000,00
Total		73.107.896,00

FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

No caso das ações contempladas pelos créditos especiais, estas não integravam a proposta da LOA do programa em 2009 e 2010. Em 2010, os créditos especiais designados a estas ações foram responsáveis pelo acréscimo de R\$ 572,6 milhões à LOA do programa. A partir do PLOA de 2011, as ações contempladas pelos créditos especiais em 2010 passaram a ser inseridas no planejamento orçamentário do programa. Isto impactou expressivamente o volume de recursos do programa no PLOA 2011.

No que se refere aos créditos extraordinários, em 2007 estes tiveram os seguintes propósitos: implantar um centro de treinamento em canoagem “slalom”, conceder 1.344 bolsas a atletas e atender demandas da candidatura do Rio de Janeiro aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, o qual foi oficializada em 07 de setembro de 2007 (BRASIL, 2007d; 2007e) De acordo com os motivos expostos pelo Poder Executivo, a urgência e relevância destes créditos devia-se ao fato de que:

- a) a não realização das obras impossibilitará a prática da canoagem nos períodos de seca e conseqüentemente a realização de eventos internacionais;
- b) a falta de pagamento da bolsa-atleta prejudicará o desempenho do Brasil em competições internacionais;
- c) se o pleito não for atendido, o Governo Brasileiro não cumprirá o compromisso firmado no Caderno de Obrigações da FIFA, relativo ao

Campeonato Mundial de Futsal, o que prejudicará a candidatura do País para sediar outros eventos esportivos de caráter internacional;
 d) em 14 de janeiro de 2008, o Brasil deverá apresentar ao Comitê Olímpico Internacional - COI um extenso trabalho relativo ao questionário para a candidatura à realização dos Jogos Olímpicos de 2016 (BRASIL, 2007d)

Os créditos extraordinários de 2008 tratavam da reabertura dos créditos propostos para as ações “2360 – Captação de eventos esportivos internacionais de alto rendimento” e “1055 – Implantação e modernização de centros científicos e tecnológicos para o esporte” em 2007 (BRASIL, 2008a). Isto se deu porque os créditos destas ações em 2007 foram abertos em 18 de dezembro, e a legislação brasileira estabelece que, se a autorização dos recursos acontecer nos últimos quatro meses do exercício financeiro, estes poderão ser reabertos no ano subsequente pelos seus saldos (BRASIL, 1964).

Em 2010, o crédito extraordinário designado à ação “09HW – Concessão de Bolsa a Atletas” tinha como propósito atender os atletas selecionados em 2009 e que não haviam ainda sido beneficiados pela bolsa. Este crédito também tinha como propósito viabilizar o aumento nos valores das bolsas, atendendo as mudanças instauradas pela Medida Provisória n°. 502, de 20 de setembro de 2010⁷¹. De acordo com o Poder Executivo, este crédito se justificava pela necessidade de se apoiar atletas a fim de se evitar a descontinuidade em suas carreiras, o que causaria grande impacto na preparação para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016 (BRASIL, 2010d).

Vale lembrar que o uso dos créditos extraordinários é destinado apenas a “despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública” (BRASIL, 1964). A partir do exposto, nenhuma das justificativas dos créditos extraordinários propostos no “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” encontra-se enumerada pela lei. O uso dos mesmos neste programa atende mais à demandas particulares, erros em estimativas orçamentárias e urgências na aprovação do crédito por parte do Poder Executivo do que eventos imprevisíveis.

Ao final do período, e assim como previsto pelo PLOA e LOA, o conjunto de ações dos eventos esportivos totalizou o maior volume de recursos autorizados no programa: R\$ 1,6 bilhões, o que correspondia a 69,2% dos recursos do mesmo. Na

⁷¹ Posteriormente convertida em Lei n°. 12.395 de 16 de março de 2011, a Medida Provisória n°. 502 de 20 de setembro de 2010 estabelecia mudanças na Lei n°. 10.891 de 9 de julho de 2004, conhecida como “Lei do Bolsa-Atleta”.

sequência, foram atendidas ações relativas à formação de atletas (R\$ 319,8 milhões – 13,4%), infraestrutura esportiva (R\$ 266,5 milhões – 11,2%), gestão do programa (R\$ 77,1 milhões – 3,2%), e ciência e tecnologia (R\$ 69,3 milhões – 2,9%).

TABELA 28 - DOTAÇÕES AUTORIZADAS DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

Ação	Dotações Autorizadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Eventos	R\$	4,37	2,98	2,85	35,32	74,74	31,11	559,14	938,63	1.649,13
	%	18,4%	5,5%	12,5%	48,8%	46,2%	23,3%	77,0%	79,0%	69,2%
	Variação	-17,7%	0,0%	0,0%	+717,6%	+712,2%	+520,9%	+4057,2%	+45,9%	+140,3%
Apoio à implantação de infraestrutura para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016	R\$	-	-	-	-	-	-	349,00	576,81	925,81
Preparação e organização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016	R\$	-	-	-	-	-	-	130,00	152,83	282,83
Apoio a realização da Copa do Mundo FIFA 2014	R\$	-	-	-	-	-	-	17,40	119,45	136,85
Gestão e administração da Autoridade Pública Olímpica – APO	R\$	-	-	-	-	-	-	48,00	70,63	118,63
Captação de eventos esportivos internacionais de alto rendimento	R\$	0,97	0,35	-	7,62	65,83	25,10	-	-	99,87
Promoção e participação em competições internacionais de alto rendimento	R\$	0,90	1,15	1,50	26,50	3,60	1,90	5,24	7,60	48,39
Promoção de eventos esportivos nacionais de alto rendimento	R\$	1,64	0,78	0,65	0,50	4,30	3,36	9,50	11,31	32,03
Promoção e participação em competições internacionais de alto rendimento para pessoas portadoras de deficiência	R\$	0,86	0,70	0,70	0,70	1,00	0,75	-	-	4,71
Formação de Atletas	R\$	8,33	44,86	15,20	28,60	48,73	48,45	58,29	67,46	319,91
	%	35,0%	83,4%	66,4%	39,5%	30,1%	36,3%	8,0%	5,7%	13,4%
	Variação	-37,7%	+22,7%	0,0%	+85,7%	+69,6%	0,0%	+44,0%	+10,0%	+23,3%
Concessão de bolsa a atletas	R\$	-	13,20	13,20	26,40	41,12	40,40	40,00	48,00	222,32
Funcionamento de núcleos de categorias de base do esporte de alto rendimento	R\$	7,69	1,21	1,00	1,20	6,61	6,85	9,49	14,46	48,51
Fomento a projetos de esporte de base	R\$	-	29,45	-	-	-	-	-	-	29,45
Deteção e avaliação de atletas de alto rendimento	R\$	0,56	1,00	1,00	1,00	1,00	1,20	8,80	5,00	19,56
Funcionamento de Centros de Excelência Esportiva - Rede CENESP	R\$	0,08	-	-	-	-	-	-	-	0,08

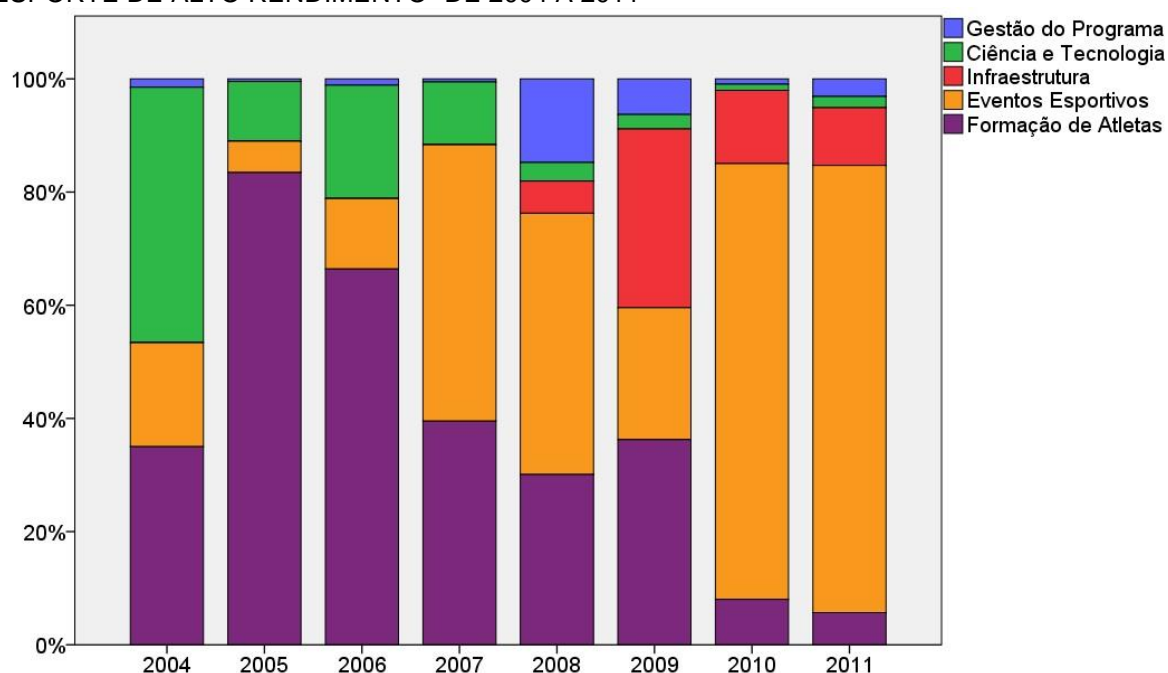
TABELA 28 - DOTAÇÕES AUTORIZADAS DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)
(continuação)

Ação	Dotações Autorizadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Infraestrutura	R\$	0,00	0,00	0,00	0,00	9,20	42,23	93,90	121,12	266,5
	%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5,7%	31,6%	12,9%	10,2%	11,2%
	Variação	-	-	-	-	-34,8%	+201,6%	+43,0%	+12,2%	+32,1%
Implantação e modernização de infraestrutura para o esporte de alto rendimento	R\$	-	-	-	-	9,20	14,00	65,67	39,70	128,57
Implantação de controle de acesso e monitoramento nos estádios de futebol para segurança do torcedor	R\$	-	-	-	-	-	28,23	28,23	61,50	117,96
Construção do centro de treinamento de atletas de Várzea Grande	R\$	-	-	-	-	-	-	-	19,92	19,92
Gestão do Programa	R\$	0,35	0,26	0,26	0,40	23,90	8,40	6,74	36,80	77,10
	%	1,5%	0,5%	1,1%	0,6%	14,8%	6,3%	0,9%	3,1%	3,2%
	Variação	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	+1157,9%	+147,1%	+17,4%	0,0%	+57,0%
Publicidade de utilidade pública	R\$	0,20	0,10	0,10	0,10	7,60	3,10	2,10	32,10	45,40
Gestão e administração do programa	R\$	0,15	0,16	0,16	0,30	16,30	5,30	4,64	4,70	31,70
Ciência e Tecnologia	R\$	10,74	5,67	4,58	8,02	5,34	3,40	8,00	23,60	69,3
	%	45,1%	10,5%	20,0%	11,1%	3,3%	2,5%	1,1%	2,0%	2,9%
	Variação	+105,7%	0,0%	+9,1%	+78,9%	+196,5%	+18,9%	0,0%	-18,6%	+13,3%
Implantação e modernização de centros científicos e tecnológicos para o esporte	R\$	9,70	4,57	3,58	6,42	4,54	2,50	6,00	21,60	58,91
Capacitação de recursos humanos para o esporte de alto rendimento	R\$	1,04	1,10	1,00	1,60	0,80	0,90	2,00	2,00	10,44
Total	R\$	23,78	53,76	22,89	72,34	161,90	133,59	726,07	1.187,62	2.381,94
	Variação	-1,9%	+18,2%	+1,7%	+194,0%	+190,5%	+81,2%	+444,5%	+35,2%	+89,4%

FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

Semelhante ao ocorrido no PLOA e LOA, o conjunto de ações tomado como prioritário variou no decorrer dos anos. Enquanto que em 2004, o conjunto de ações relacionados à ciência e tecnologia totalizou o maior volume de recursos autorizados (45,1%), em 2005, 2006 e 2009, as ações relativas à formação de atletas passaram a totalizar o maior volume de recursos autorizados, sendo, respectivamente, 83,4%, 66,4%, e 36,3%. Nos demais anos, 2007, 2008, 2010 e 2011, as ações relativas aos eventos esportivos passaram a contar com predominância orçamentária.

GRÁFICO 29 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES AUTORIZADAS DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 A 2011



FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

Além das variações entre as ações tomadas como prioritárias no decorrer do período, o volume de recursos autorizados para diversas ações do programa não manteve uma média constante e crescente. Com exceção das ações relativas à Copa do Mundo e aos Jogos Olímpicos, e à implantação de monitoramentos nos estádios, o volume de recursos autorizados em todas as demais ações do programa oscilou ora para mais ora para menos. Por exemplo, a ação “Capacitação de recursos humanos para o esporte de alto rendimento” contou com R\$ 1 milhão de recursos autorizados em 2006. Em 2007, esta ação passou a contar com R\$ 1,6 milhões e em 2008 passou para R\$ 800 mil de recursos autorizados. Uma das principais ações do programa, “Concessão de bolsa a atletas”, que havia oscilado consideravelmente no PLOA e

LOA, nesta etapa do processo orçamentário, não apresentou oscilações negativas, uma vez que a ação contou com a abertura de créditos extraordinários por parte do Poder Executivo.

Em relação às formas de financiamento da política pública para o esporte de rendimento, as alterações efetuadas pelo Poder Executivo no processo de autorização de recursos envolveram todas as modalidades de financiamento previstas pela LOA. Ou seja, o Poder Executivo promoveu alterações tanto em relação ao volume orçamentário das ações quanto em relação às formas de execução destas. Houve, por exemplo, a inclusão de modalidades de aplicação não previstas na LOA: “Transferências ao Exterior” em 2004, 2006, 2008 e 2011, “Transferências a municípios” em 2006, “Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social” em 2007, “Transferências a Consórcios Públicos” em 2010.

No que se refere aos créditos adicionais propostos pelo Poder Executivo, estes ficaram concentrados nas modalidades “Aplicações Diretas” e “Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos”. Dos R\$ 1,1 bilhões de créditos adicionais, a modalidade “Aplicações Diretas” foi responsável por R\$ 828,3 milhões. Já as “Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos” ficaram com R\$ 290,4 milhões. Vale destacar que, esta última foi a única modalidade que contou com incrementos na proposta da LOA em todos os anos do período. As demais contaram com cortes orçamentários em algum dos anos do período.

Os cancelamentos orçamentários neste programa incidiram de maneira mais expressiva na modalidade “Transferências a Estados e ao Distrito Federal”. Em 2007, por exemplo, o volume de recursos para esta modalidade passou de R\$ 920 mil na LOA para R\$ 276 mil de recursos autorizados, o que correspondeu a um corte de 69,9% do que havia sido proposto pela LOA. No somatório do período, esta modalidade totalizou um cancelamento de R\$ 11,3 milhões de recursos da LOA.

Assim como no caso das ações, a proposição de créditos adicionais em determinadas modalidades não representou diretamente cortes orçamentários em outras modalidades de aplicação do financiamento do “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”. Por exemplo, em 2010, o programa totalizou um incremento de 444,5% dos recursos da LOA. Neste ano, todas as modalidades somaram acréscimos, não

sendo necessário, portanto, a promoção de cortes orçamentários em determinadas modalidades para que o crédito fosse designado a outras.

A proposição de incrementos à LOA do programa também não garantiu acréscimos em todas as modalidades previstas, bem como não evitou a proposição de cortes orçamentários. Em 2011, por exemplo, apesar de o programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” totalizar um acréscimo de 35,2% dos recursos da LOA, três modalidades somaram cortes orçamentários: “Transferências a consórcios públicos” (-42,9%), “Transferências a municípios” (-15,8%), e “Transferências a estados e ao Distrito Federal” (-7%).

Ao final do período, o financiamento da política para o esporte de rendimento seguiu a tendência da LOA, no qual, exceto pelo ano de 2004, a aplicação dos recursos autorizados do programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” foram predominantemente designados como aplicação direta do governo federal. As aplicações diretas somaram 61,1% dos recursos autorizados, ao passo que os repasses totalizaram 38,8%. Esta característica de financiamento da política de esporte de rendimento difere do geral encontrado na função “Desporto e Lazer”, o qual estabeleceu que apenas 28,2% dos recursos autorizados seriam via aplicações diretas.

TABELA 29 - DOTAÇÕES AUTORIZADAS DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

Modalidade de Aplicação	Dotações Liquidadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Aplicações Diretas	R\$	5,76	35,15	15,33	35,04	93,11	78,60	519,18	673,83	1.455,99
	%	24,2%	65,4%	67,0%	48,4%	57,5%	58,8%	71,5%	56,7%	61,1%
	Variação	+82,4%	-1,8%	0,0%	+80,3%	+168,0%	+79,5%	+513,9%	+72,4%	+132,0%
Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	R\$	7,27	4,91	4,57	34,80	58,74	34,03	85,06	144,74	374,12
	%	30,6%	9,1%	20,0%	48,1%	36,3%	25,5%	11,7%	12,2%	15,7%
	Variação	+4,9%	+59,8%	+1,1%	+970,7%	+470,4%	+306,5%	+347,9%	+412,4%	+347,1%
Transferências a Estados e ao Distrito Federal	R\$	9,66	2,77	1,64	0,28	8,08	10,54	30,10	162,29	225,36
	%	40,6%	5,2%	7,2%	0,4%	5,0%	7,9%	4,1%	13,7%	9,5%
	Variação	-25,9%	-40,4%	-34,6%	-69,9%	+87,3%	-7,6%	+19,0%	-7,0%	-4,8%
Transferências a Municípios	R\$	1,04	10,83	1,01	2,22	1,62	10,42	43,74	134,04	204,92
	%	4,4%	20,1%	4,4%	3,1%	1,0%	7,8%	6,0%	11,3%	8,6%
	Variação	-6,9%	+473,3%	-	+121,5%	-17,8%	+4,2%	+872,0%	-15,8%	+14,1%
Transferências a Consórcios Públicos	R\$	-	-	-	-	-	-	48,00	70,63	118,63
	%	-	-	-	-	-	-	6,6%	5,9%	5,0%
	Variação	-	-	-	-	-	-	-	-42,9%	-4,0%
A Definir	R\$	-	0,10	0,05	-	0,11	0,00	-	1,82	2,07
	%	-	0,2%	0,2%	-	0,1%	0,0%	-	0,2%	0,1%
	Variação	-	+90,0%	-66,7%	-	-97,6%	-98,9%	-	0,0%	-68,5%
Transferências ao Exterior	R\$	0,05	-	0,28	-	0,23	-	-	0,26	0,83
	%	0,2%	-	1,2%	-	0,1%	-	-	0,0%	0,0%
	Variação	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	R\$	-	-	-	0,01	-	-	-	-	0,01
	%	-	-	-	0,0%	-	-	-	-	0,0%
	Variação	-	-	-	-	-	-	-	-	-

FONTE: Senado Federal (2013).

Elaboração própria.

A localização espacial das despesas também seguiu a tendência indicada pela LOA na etapa de autorização de recursos. Não houve a inclusão de despesas localizadas que não foram previstas pela LOA, e quase a totalidade das alterações propostas pelo Poder Executivo ficaram concentradas nas despesas nacionais. Dos R\$ 1,1 bilhões de acréscimos efetuados a LOA, as despesas nacionais totalizaram R\$ 1,1 bilhões de incrementos. As demais alterações afetaram as dotações localizadas no estado do Amazonas em 2004 (-R\$ 10 mil), de Minas Gerais em 2004 (-R\$ 4,7 milhões) e 2008 (-R\$ 150 mil), do Rio de Janeiro em 2005 (-R\$ 216 mil) e 2011 (+R\$ 1,1 milhões), e de São Paulo em 2004 (-R\$ 10 mil) e 2010 (+R\$ 300 mil). As dotações das demais localidades não foram alteradas pelo Poder Executivo.

Ao final do período, as despesas nacionais passaram a representar 93,9% das despesas do programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento. Na sequência, e seguindo a tendência da LOA, foram contempladas a região Centro-oeste (R\$ 49 milhões - 2,1%), Sudeste (R\$ 41,1 milhões - 1,7%), Norte (R\$ 26,5 milhões – 1,1%), Nordeste (R\$ 26,4 milhões – 1,1%), e Sul (R\$ 3,2 milhões – 0,1%).

TABELA 30 - DOTAÇÕES AUTORIZADAS DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

Localização da Despesa	Dotações Autorizadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Nacional	R\$	16,61	51,80	22,79	70,74	154,15	119,64	706,48	1093,30	2235,51
	%	69,9%	96,4%	99,6%	97,8%	95,2%	89,6%	97,3%	92,1%	93,9%
	Variação	+34,8%	+19,6%	+1,7%	+207,5%	+222,3%	+100,2%	+519,4%	+39,3%	+101,8%
Centro-oeste	R\$	-	0,10	-	0,60	-	-	0,20	48,15	49,05
	%	-	0,2%	-	0,8%	-	-	0,0%	4,1%	2,1%
	Variação	-	0,0%	-	0,0%	-	-	0,0%	0,0%	0,0%
MT	R\$	-	-	-	-	-	-	0,20	45,35	45,55
GO	R\$	-	-	-	-	-	-	-	2,60	2,60
DF	R\$	-	0,10	-	0,60	-	-	-	0,20	0,90
Sudeste	R\$	7,13	1,71	-	1,00	6,45	13,60	1,70	9,60	41,19
	%	30,0%	3,2%	-	1,4%	4,0%	10,2%	0,2%	0,8%	1,7%
	Variação	-39,9%	-11,2%	-	0,0%	-2,3%	0,0%	+21,4%	+13,6%	-8,1%
MG	R\$	7,09	-	-	-	5,85	13,60	0,20	0,10	26,84
RJ	R\$	-	0,21	-	-	0,60	-	0,90	8,75	10,46
SP	R\$	0,04	1,50	-	1,00	-	-	0,60	0,75	3,89
Norte	R\$	0,04	0,10	0,10	-	-	0,10	17,48	8,71	26,53
	%	0,2%	0,2%	0,4%	-	-	0,1%	2,4%	0,7%	1,1%
	Variação	-20,0%	0,0%	0,0%	-	-	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
AM	R\$	0,04	-	-	-	-	-	17,23	6,00	23,27
RO	R\$	-	0,10	0,10	-	-	0,10	0,25	1,80	2,35
AP	R\$	-	-	-	-	-	-	-	0,91	0,91
Nordeste	R\$	-	-	-	-	1,30	0,10	0,20	24,86	26,46
	%	-	-	-	-	0,8%	0,1%	0,0%	2,1%	1,1%
	Variação	-	-	-	-	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
CE	R\$	-	-	-	-	-	-	-	24,00	24,00
SE	R\$	-	-	-	-	1,20	-	-	-	1,20
PI	R\$	-	-	-	-	0,10	0,10	0,10	0,81	1,11
PB	R\$	-	-	-	-	-	-	0,10	-	0,10
AL	R\$	-	-	-	-	-	-	-	0,05	0,05

TABELA 30 - DOTAÇÕES AUTORIZADAS DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)
(continuação)

Localização da Despesa	Dotações Autorizadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Sul	R\$	-	0,05	-	-	-	0,15	-	3,00	3,20
	%	-	0,1%	-	-	-	0,1%	-	0,3%	0,1%
	Variação	-	0,0%	-	-	-	0,0%	-	0,0%	0,0%
RS	R\$	-	0,05	-	-	-	-	-	3,00	3,05
SC	R\$	-	-	-	-	-	0,15	-	-	0,15

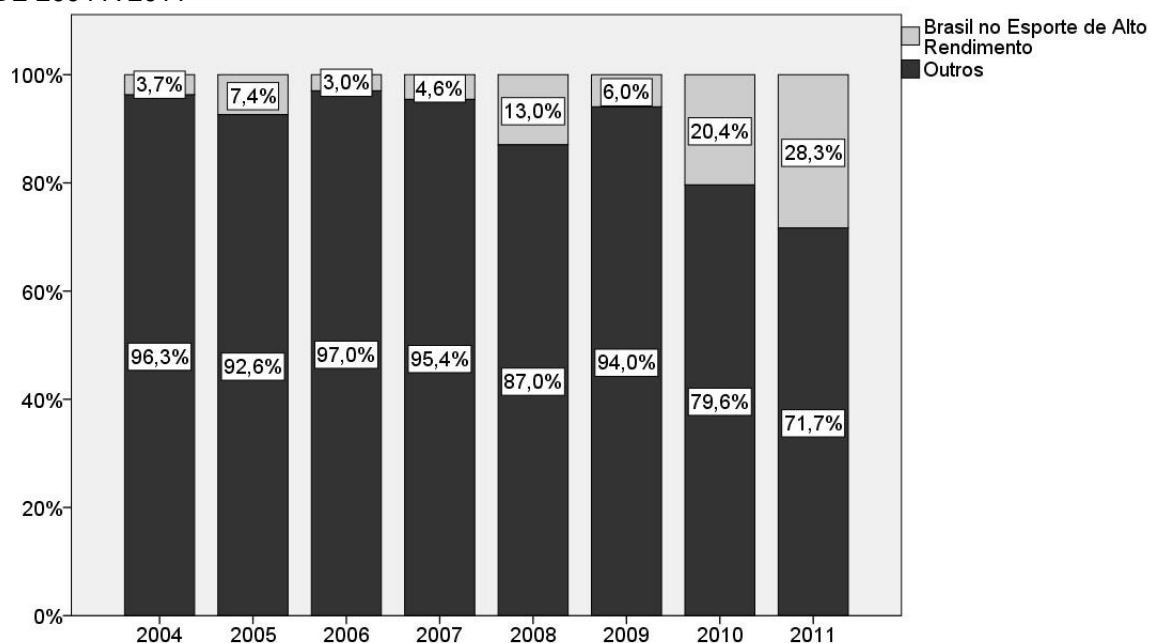
FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

Considerando-se as poucas alterações efetuadas pelo Poder Executivo na localização das despesas, a inexistência de um padrão na distribuição dos recursos regionalizados presente nas etapas anteriores se manteve na autorização dos recursos. Vários estados não contaram com dotações regionalizadas (Roraima, Pará, Tocantins, Acre, Maranhão, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Bahia, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo e Paraná), e aqueles que foram contemplados não contaram com uma continuidade no repasse dos recursos.

A partir da autorização dos recursos, o processo segue com o empenho e liquidação dos mesmos. Dos R\$ 2,3 bilhões de recursos autorizados para o programa, R\$ 849,4 milhões foram liquidados. Ou seja, apenas 35,7% do que foi previsto e autorizado, foi executado pelo poder público.

O volume de recursos liquidados no programa correspondeu a 12,2% do que foi liquidado na função “Desporto e Lazer”, e ao quarto maior volume de recursos liquidados dentre os programas da área. Diferentemente do que foi indicado pelo PLOA e pelos recursos autorizados, o programa não obteve predominância orçamentária em 2011, totalizando neste ano um volume de recursos liquidados menor do que no programa “Esporte e Lazer da Cidade”.

GRÁFICO 30 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES LIQUIDADAS DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011

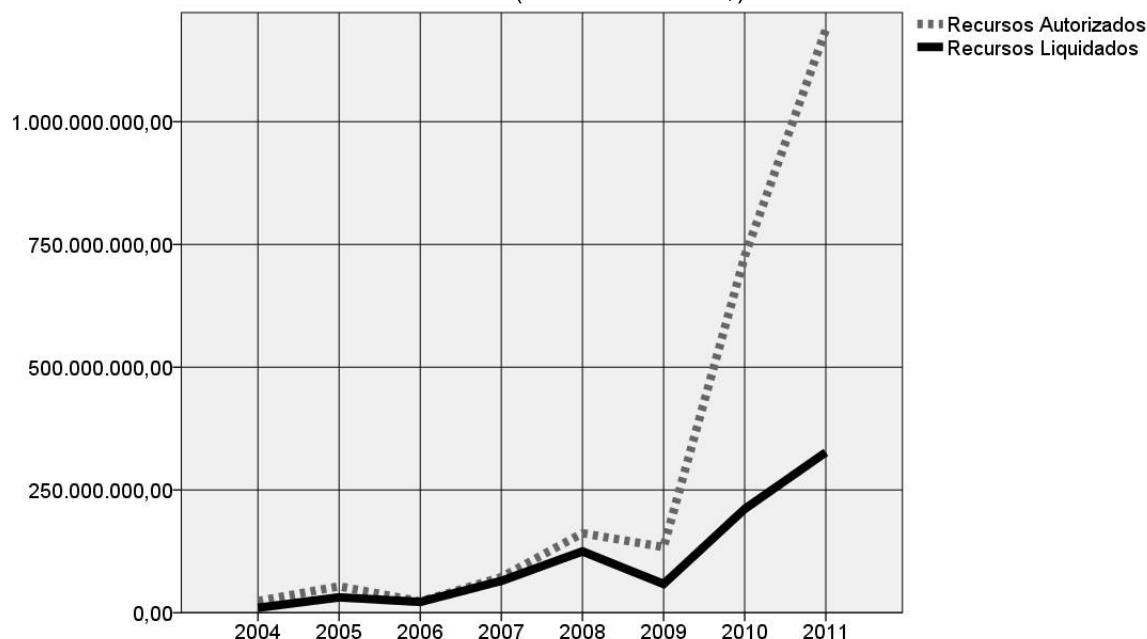


FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

O percentual de liquidação do programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” foi um dos menores dentre os programas da função “Desporto e Lazer” e o menor entre os programas finalísticos. Este percentual variou entre 96,4% (2006) e 27,5% (2011), e a partir de 2007, a capacidade de liquidação dos recursos autorizados no programa foi decrescente em todos os anos. O percentual de liquidação do programa passou de 74,2% no PPA 2004-2007 para 32,7% no PPA 2008-2011, impactando no volume de recursos executados. Este quadro é semelhante ao encontrado na função “Desporto e Lazer”, o qual, apesar de apresentar uma tendência de crescimento de recursos previstos, obteve um percentual de liquidação decrescente ao longo do PPA 2008-2011.

Em decorrência do baixo percentual de liquidação de recursos no PPA 2008-2011, o expressivo crescimento de recursos em 2010 e 2011 previstos nas etapas anteriores se efetivou de maneira menos intensa no processo de execução orçamentária. Tanto o volume de recursos liquidados no “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” quanto a sua representatividade na função “Desporto e Lazer” cresceram em 2010 e 2011. O programa, no entanto, não obteve a predominância orçamentária nas dotações liquidadas em nenhum dos anos do período, e semelhante ao que foi indicado pelos recursos autorizados, o volume de recursos liquidados no programa decresceu em 2006 e 2009.

GRÁFICO 31 - DOTAÇÕES AUTORIZADAS E LIQUIDADAS DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$)



FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

O baixo percentual de liquidação dos recursos autorizados no “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” não esteve diretamente relacionado à capacidade de liquidação de um conjunto de ações específico. Isto porque o percentual de liquidação variou significativamente entre estes no decorrer dos anos. Por exemplo, o conjunto de ação relacionado à formação de atletas liquidou 8,4% dos recursos autorizados em 2004, e em 2007, este percentual passou para 99,6%. Estas oscilações foram recorrentes em todos os conjuntos de ações, não existindo um padrão mínimo no percentual de liquidação e nem uma relação entre o percentual de liquidação do programa e o que foi liquidado em cada conjunto de ação. Além disso, algumas ações que contaram com a autorização de recursos não foram executadas. Foram elas: “Funcionamento de Centros de Excelência Esportiva - Rede CENESP” em 2004; “Publicidade de Utilidade Pública” em 2006 e 2007; “Captação de eventos esportivos internacionais de alto rendimento” e “Implantação de controle de acesso e monitoramento nos estádios de futebol para segurança do torcedor” em 2009; “Gestão e administração da Autoridade Pública Olímpica – APO” em 2010; “Implantação e modernização de infraestrutura para o esporte de alto rendimento” em 2010 e 2011; e “Construção do centro de treinamento de atletas de Várzea Grande” em 2011.

Dentre os conjuntos de ações, aqueles que contaram com percentuais de liquidação maiores que o da média do programa foram gestão do programa (87,5%), formação de atletas (67,6%) e ciência e tecnologia (59,4%). Os conjuntos de ações relativas aos eventos esportivos e infraestrutura totalizaram percentuais abaixo da média do programa, sendo respectivamente, 30% e 11,1%.

No somatório do período, as ações relacionadas aos eventos esportivos, ainda que tenham somado um baixo percentual de liquidação, mantiveram-se enquanto aquelas que somaram o maior volume de recursos liquidados: R\$ 495,1 milhões, aproximadamente 58,3% do total liquidado no programa. Na sequência, foram contempladas as ações relacionadas à formação de atletas (R\$ 216,2 milhões – 25,5%), gestão do programa (R\$ 67,4 milhões – 7,9%), ciência e tecnologia (R\$ 41,1 milhões – 4,8%) e infraestrutura (R\$ 29,4 milhões – 3,5%).

TABELA 31 - DOTAÇÕES LIQUIDADAS DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

Ação	Dotações Liquidadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Eventos	R\$	3,77	2,46	2,79	32,70	70,80	4,00	160,22	218,40	495,14
	%	37,3%	7,9%	12,7%	50,5%	56,7%	6,8%	75,8%	66,9%	58,3%
	Liquidação	86,2%	82,8%	98,0%	92,6%	94,7%	12,9%	28,7%	23,3%	30,0%
Preparação e organização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016	R\$	-	-	-	-	-	-	59,16	83,07	142,23
Apoio à implantação de infraestrutura para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016	R\$	-	-	-	-	-	-	78,41	55,43	133,84
Captação de eventos esportivos internacionais de alto rendimento	R\$	0,77	0,35	-	5,09	62,00	0,00	-	-	68,21
Apoio a realização da Copa do Mundo FIFA 2014	R\$	-	-	-	-	-	-	9,81	46,49	56,30
Promoção e participação em competições internacionais de alto rendimento	R\$	0,89	1,06	1,50	26,50	3,60	1,00	4,91	7,45	46,91
Promoção de eventos esportivos nacionais de alto rendimento	R\$	1,29	0,48	0,60	0,50	4,19	2,44	7,93	5,16	22,59
Gestão e administração da Autoridade Pública Olímpica - APO	R\$	-	-	-	-	-	-	0,00	20,80	20,80
Promoção e participação em competições internacionais de alto rendimento para pessoas portadoras de deficiência	R\$	0,82	0,57	0,69	0,62	1,00	0,56	-	-	4,27
Formação de Atletas	R\$	0,69	24,23	14,94	28,48	24,23	42,30	28,05	53,30	216,22
	%	6,9%	77,6%	67,7%	44,0%	19,4%	72,3%	13,3%	16,3%	25,5%
	Liquidação	8,3%	54,0%	98,3%	99,6%	49,7%	87,3%	48,1%	79,0%	67,6%
Concessão de bolsa a atletas	R\$	-	13,14	13,20	26,40	21,10	40,40	20,00	48,00	182,24
Funcionamento de núcleos de categorias de base do esporte de alto rendimento	R\$	0,15	0,84	0,90	1,10	2,63	1,38	6,15	3,53	16,69
Fomento a projetos de esporte de base	R\$	0,00	10,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10,03
Deteção e avaliação de atletas de alto rendimento	R\$	0,54	0,22	0,84	0,98	0,50	0,51	1,90	1,77	7,26
Funcionamento de Centros de Excelência Esportiva - Rede CENESP	R\$	0,00	-	-	-	-	-	-	-	0,00

TABELA 31 - DOTAÇÕES LIQUIDADAS DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)
(continuação)

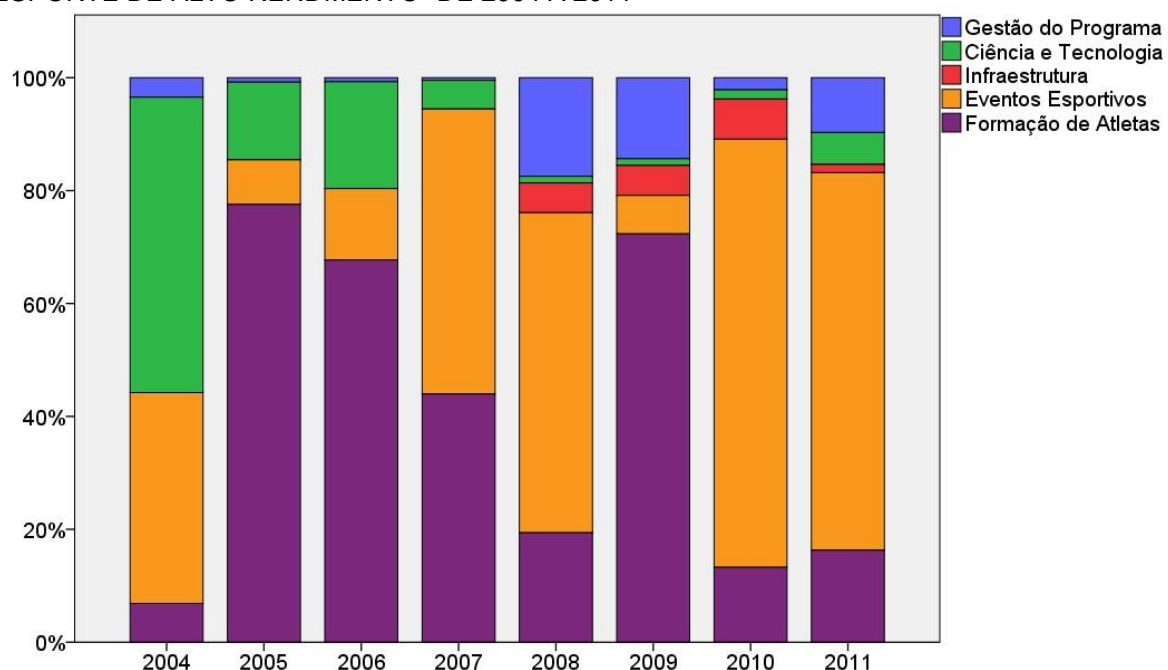
Ação	Dotações Liquidadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Gestão do Programa	R\$	0,35	0,25	0,16	0,30	21,81	8,40	4,56	31,67	67,47
	%	3,5%	0,8%	0,7%	0,5%	17,5%	14,4%	2,2%	9,7%	7,9%
	Liquidação	99,7%	97,4%	60,8%	74,7%	91,2%	99,9%	67,6%	86,1%	87,5%
Publicidade de utilidade pública	R\$	0,20	0,09	0,00	0,00	7,60	3,10	0,29	27,25	38,53
Gestão e administração do programa	R\$	0,15	0,15	0,16	0,30	14,21	5,30	4,27	4,42	28,95
Ciência e Tecnologia	R\$	5,28	4,30	4,18	3,30	1,47	0,69	3,41	18,54	41,16
	%	52,3%	13,8%	18,9%	5,1%	1,2%	1,2%	1,6%	5,7%	4,8%
	Liquidação	49,2%	75,9%	91,2%	41,1%	27,5%	20,3%	42,6%	78,5%	59,4%
Implantação e modernização de centros científicos e tecnológicos para o esporte	R\$	4,31	3,56	3,21	1,70	0,78	0,16	2,60	17,44	33,76
Capacitação de recursos humanos para o esporte de alto rendimento	R\$	0,97	0,74	0,97	1,60	0,69	0,53	0,81	1,10	7,41
Infraestrutura	R\$	0,00	0,00	0,00	0,00	6,59	3,10	15,03	4,76	29,48
	%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5,3%	5,3%	7,1%	1,5%	3,5%
	Liquidação	-	-	-	-	71,6%	7,3%	16,0%	3,9%	11,1%
Implantação de controle de acesso e monitoramento nos estádios de futebol para segurança do torcedor	R\$	-	-	-	-	-	-	15,03	4,76	19,80
Implantação e modernização de infraestrutura para o esporte de alto rendimento	R\$	-	-	-	-	6,59	3,10	0,00	0,00	9,69
Construção do centro de treinamento de atletas de Várzea Grande	R\$	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,00
Total	R\$	10,09	31,24	22,06	64,78	124,89	58,48	211,26	326,67	849,48
	Liquidação	42,4%	58,1%	96,4%	89,5%	77,1%	43,8%	29,1%	27,5%	35,7%

FONTE: Senado Federal (2013).

Elaboração própria.

Semelhante ao ocorrido no PLOA, LOA e recursos autorizados, o conjunto de ações tomado como prioritário variou no decorrer dos anos. Enquanto que em 2004, o conjunto de ações relacionados à ciência e tecnologia totalizou o maior volume de recursos liquidados (52,3%), em 2005, 2006 e 2009, as ações relativas à formação de atletas passaram a totalizar o maior volume de recursos liquidados, sendo, respectivamente, 77,6%, 67,7%, e 72,3%. Nos demais anos, 2007, 2008, 2010 e 2011, as ações relativas aos eventos esportivos tiveram predominância orçamentária.

GRÁFICO 32 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES LIQUIDADAS DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 À 2011



FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

Seguindo a tendência indicada pelas etapas anteriores, além das variações entre as ações tomadas como prioritárias no decorrer do período, o volume de recursos liquidados nos diferentes conjuntos de ações não manteve uma média constante e crescente. O volume de recursos liquidados oscilou ora para mais ora para menos. E, no caso da ação “Concessão de bolsa a atletas”, que havia apresentado certa correção das oscilações por meio da abertura de créditos adicionais, os recursos que de fato foram executados mantiveram oscilações expressivas. Em 2007, esta ação totalizou R\$ 26,4 milhões de recursos liquidados e em 2008 decresceu para R\$ 21,1 milhões. Em 2009, o montante nesta ação atingiu R\$ 40,4 milhões e em 2010 decresceu novamente para R\$ 20 milhões de recursos

liquidados. Ou seja, em 2010, ou parte dos R\$ 20 milhões previstos pela LOA ou parte dos R\$ 20 milhões provenientes do crédito extraordinário não foram liquidados.

Outro conjunto de ações que vale o destaque é aquele relativo à infraestrutura. Estas ações contaram com um volume de recursos executados muito abaixo do que foi planejado e autorizado. A ação “Implantação e modernização de infraestrutura para o esporte de alto rendimento”, por exemplo, ainda que tenha contado com dotações autorizadas de 2008 a 2011, só obteve dotações liquidadas em 2008 e 2009.

A respeito das formas de financiamento da política pública para o esporte de rendimento, diferentemente do indicado pelas etapas anteriores, a aplicação da maior parte dos recursos liquidados no programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” se deu via transferências. Ao final do período, estas totalizaram R\$ 425,1 milhões, aproximadamente 50% dos recursos liquidados no programa, enquanto que as aplicações diretas por parte do governo federal somaram R\$ 424,3 milhões, 49,9% dos recursos do programa. Na etapa anterior, as aplicações diretas totalizavam o maior volume de recursos autorizados no somatório do período e em todos os anos analisados, com exceção de 2004. Nesta etapa, as aplicações diretas só figuraram como prioritárias em 2006 e 2009.

Esta alteração esteve diretamente relacionada com o baixo percentual de liquidação na modalidade “Aplicações diretas”. Tanto esta modalidade quanto as modalidades “Transferência a estados e ao Distrito Federal” e “Transferências a consórcios públicos” totalizaram percentuais de liquidação menores que o da média do programa. Vale destacar que esta última modalidade não liquidou os recursos autorizados via crédito especial para a ação “Gestão e administração da Autoridade Pública Olímpica – APO” em 2010.

Por outro lado, as modalidades “Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social” e “Transferências ao Exterior” somaram 100% de liquidação dos recursos autorizados. E, com exceção destas duas modalidades, as demais apresentaram variações expressivas no percentual de liquidação como também no volume de recursos.

Assim como no caso das ações do programa, não houve um padrão mínimo no percentual de liquidação e nem uma relação entre o percentual de liquidação do

programa e o que foi liquidado em cada modalidade de aplicação. Por exemplo, a modalidade “Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos” que totalizou um percentual de liquidação acima da média do programa (75,1%), liquidou 99,5% dos recursos autorizados em 2007 e em 2009 apenas 13,8%. Em 2005, enquanto que a média de liquidação do programa foi de 58,1%, entre as modalidades, esta média variou entre 98% (“Transferências a municípios”) e 42,6% (“Aplicações Diretas”).

TABELA 32 - DOTAÇÕES LIQUIDADAS DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

Modalidade de Aplicação	Dotações Liquidadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Aplicações Diretas	R\$	2,10	14,98	14,86	28,66	60,96	50,28	93,25	159,25	424,33
	%	20,8%	47,9%	67,4%	44,2%	48,8%	86,0%	44,1%	48,8%	50,0%
	Liquidação	36,4%	42,6%	96,9%	81,8%	65,5%	64,0%	18,0%	23,6%	29,1%
Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	R\$	4,96	4,44	4,35	34,63	56,49	4,69	69,87	101,58	281,01
	%	49,2%	14,2%	19,7%	53,5%	45,2%	8,0%	33,1%	31,1%	33,1%
	Liquidação	68,3%	90,5%	95,2%	99,5%	96,2%	13,8%	82,1%	70,2%	75,1%
Transferências a Municípios	R\$	0,48	10,61	1,01	1,22	0,62	3,42	41,47	18,10	76,93
	%	4,8%	34,0%	4,6%	1,9%	0,5%	5,8%	19,6%	5,5%	9,1%
	Liquidação	46,4%	98,0%	100,0%	54,9%	38,3%	32,8%	94,8%	13,5%	37,5%
Transferências a Estados e ao Distrito Federal	R\$	2,49	1,21	1,55	0,27	6,59	0,10	6,67	26,67	45,56
	%	24,7%	3,9%	7,0%	0,4%	5,3%	0,2%	3,2%	8,2%	5,4%
	Liquidação	25,8%	43,8%	94,6%	97,4%	81,5%	0,9%	22,2%	16,4%	20,2%
Transferências a Consórcios Públicos	R\$	-	-	-	-	-	-	0,00	20,80	20,80
	%	-	-	-	-	-	-	0,0%	6,4%	2,4%
	Liquidação	-	-	-	-	-	-	0,0%	29,4%	17,5%
Transferências ao Exterior	R\$	0,05	-	0,28	-	0,23	-	-	0,26	0,83
	%	0,5%	-	1,3%	-	0,2%	-	-	0,1%	0,1%
	Liquidação	100,0%	-	100,0%	-	100,0%	-	-	100,0%	100,0%
Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	R\$	-	-	-	0,01	-	-	-	-	0,01
	%	-	-	-	0,0%	-	-	-	-	0,0%
	Liquidação	-	-	-	100,0%	-	-	-	-	100,0%

FONTE: Senado Federal (2013).

Elaboração própria.

Também não houve um padrão mínimo no percentual de liquidação no que se refere à localização espacial das despesas. Com exceção do estado de Santa Catarina, todas as demais localidades, incluindo-se as dotações “nacionais”, apresentaram grandes variações quanto ao volume dos recursos liquidados e ao percentual de liquidação dos recursos autorizados. O percentual de liquidação, por exemplo, das dotações nacionais variou entre 96,4% (2007) e 29,7% (2010). Nas demais localidades, exceto pelo estado de Santa Catarina, não houve liquidação de recursos autorizados em algum dos anos do período. No caso específico das despesas localizadas nos estados de Alagoas, Amapá, Amazonas, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Paraíba e Sergipe, não houve liquidação dos recursos autorizados em nenhum dos anos do período.

Ao final do período, as despesas nacionais, que totalizavam R\$ 2,2 bilhões de recursos autorizados, liquidaram 37,4% destes, somando R\$ 835,3 milhões de recursos liquidados, o que correspondia a 98,3% do liquidado no programa. Na sequência, foram beneficiadas a região Sudeste (R\$ 11,5 milhões – 1,4%), Norte (R\$ 1,6 milhões – 0,2%) e Centro-oeste (R\$ 600 mil – 0,1%).

Dentre os estados, o de Santa Catarina foi o que apresentou o maior percentual de liquidação: 98,9%. O maior volume de recursos liquidados, no entanto, ficou localizado no estado de Minas Gerais (R\$ 8,9 milhões), São Paulo (R\$ 1,7 milhões) e Rondônia (R\$ 1,6 milhões). Estas localidades apresentaram um percentual de 33,3%, 43,7% e 69,3%, respectivamente.

TABELA 33 - DOTAÇÕES LIQUIDADAS DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

Localização da Despesa	Dotações Liquidadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Nacional	R\$	10,09	29,79	21,96	64,18	118,94	55,23	209,81	325,29	835,31
	%	100,0%	95,4%	99,5%	99,1%	95,2%	94,4%	99,3%	99,6%	98,3%
	Liquidação	60,7%	57,5%	96,4%	90,7%	77,2%	46,2%	29,7%	29,8%	37,4%
Sudeste	R\$	0,00	1,40	-	0,00	5,85	3,00	1,20	0,10	11,55
	%	0,0%	4,5%	-	0,0%	4,7%	5,1%	0,6%	0,0%	1,4%
	Liquidação	0,0%	82,0%	-	0,0%	90,7%	22,1%	70,6%	1,0%	28,0%
MG	R\$	0,00	-	-	-	5,85	3,00	0,00	0,10	8,95
SP	R\$	0,00	1,40	-	0,00	-	-	0,30	0,00	1,70
RJ	R\$	-	0,00	-	0,00	0,00	-	0,90	0,00	0,90
Norte	R\$	0,00	0,00	0,10	-	-	-	0,25	1,28	1,63
	%	0,0%	0,0%	0,5%	-	-	-	0,1%	0,4%	0,2%
	Liquidação	0,0%	0,0%	100,0%	-	-	-	1,4%	14,6%	6,1%
RO	R\$	-	0,00	0,10	-	-	-	0,25	1,28	1,63
AM	R\$	0,00	-	-	-	-	-	0,00	0,00	0,00
AP	R\$	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,00
Centro-oeste	R\$	-	0,00	-	0,60	-	-	0,00	0,00	0,60
	%	-	0,0%	-	0,9%	-	-	0,0%	0,0%	0,1%
	Liquidação	-	0,0%	-	100,0%	-	-	0,0%	0,0%	1,2%
DF	R\$	-	0,00	-	0,60	-	-	-	0,00	0,60
GO	R\$	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,00
MT	R\$	-	-	-	-	-	-	0,00	0,00	0,00
Sul	R\$	-	0,05	-	-	-	0,15	-	0,00	0,20
	%	-	0,2%	-	-	-	0,3%	-	0,0%	0,0%
	Liquidação	-	100,0%	-	-	-	98,9%	-	0,0%	6,2%
SC	R\$	-	-	-	-	-	0,15	-	-	0,15
RS	R\$	-	0,05	-	-	-	-	-	0,00	0,05

TABELA 33 - DOTAÇÕES LIQUIDADAS DO PROGRAMA "BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)
(continuação)

Localização da Despesa	Dotações Liquidadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Nordeste	R\$	-	-	-	-	0,10	0,10	0,00	0,00	0,20
	%	-	-	-	-	0,1%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%
	Liquidação	-	-	-	-	7,7%	99,6%	0,0%	0,0%	0,8%
PI	R\$	-	-	-	-	0,10	0,10	0,00	0,00	0,20
AL	R\$	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,00
CE	R\$	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,00
PB	R\$	-	-	-	-	-	-	0,00	-	0,00
SE	R\$	-	-	-	-	0,00	-	-	-	0,00

FONTE: Senado Federal (2013).

Elaboração própria.

A liquidação das despesas regionalizadas não dependeu da localidade beneficiada. Isto porque, uma mesma localidade contou com dotações autorizadas para uma mesma ação do programa em diferentes anos, e em um determinado ano os recursos foram liquidados e no outro não. Por exemplo, o estado de São Paulo contou com dotações autorizadas para a ação “Implantação e modernização de centros científicos e tecnológicos para o esporte” em 2005 e 2006. Os recursos autorizados foram liquidados em 2005, mas não em 2006. Outro exemplo foi o estado de Rondônia. Este contou com dotações autorizadas para a ação “Promoção e participação em competições internacionais de alto rendimento” em 2009, 2010 e 2011. Em 2009, os recursos autorizados não foram liquidados. Estes só o foram em 2010 e 2011.

A liquidação das despesas também não dependeu da natureza das ações. Isto porque num mesmo ano do período uma mesma ação autorizada foi executada em uma determinada localidade e em outra não. Em 2008, por exemplo, houve dotações autorizadas da ação “Funcionamento de núcleos de categoria de base do esporte de alto rendimento” para os estados de Sergipe, Piauí e Rio de Janeiro. Somente o estado do Piauí liquidou os recursos autorizados. Em 2005, por exemplo, a ação “Promoção de eventos esportivos nacionais de alto rendimento” contou com dotações autorizadas para os estados de Distrito Federal, Rondônia, Rio Grande do Sul e São Paulo. Somente os estados do Rio Grande do Sul e São Paulo contaram com a liquidação dos recursos.

Diante do exposto, a inexistência de um padrão na liquidação dos recursos autorizados bem como a inexistência de um padrão na distribuição dos recursos regionalizados e na classificação da localização das despesas presente nas etapas anteriores se reflete nas inconsistências quanto o volume e a continuidade nos recursos do programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” designados a cada localidade do país.

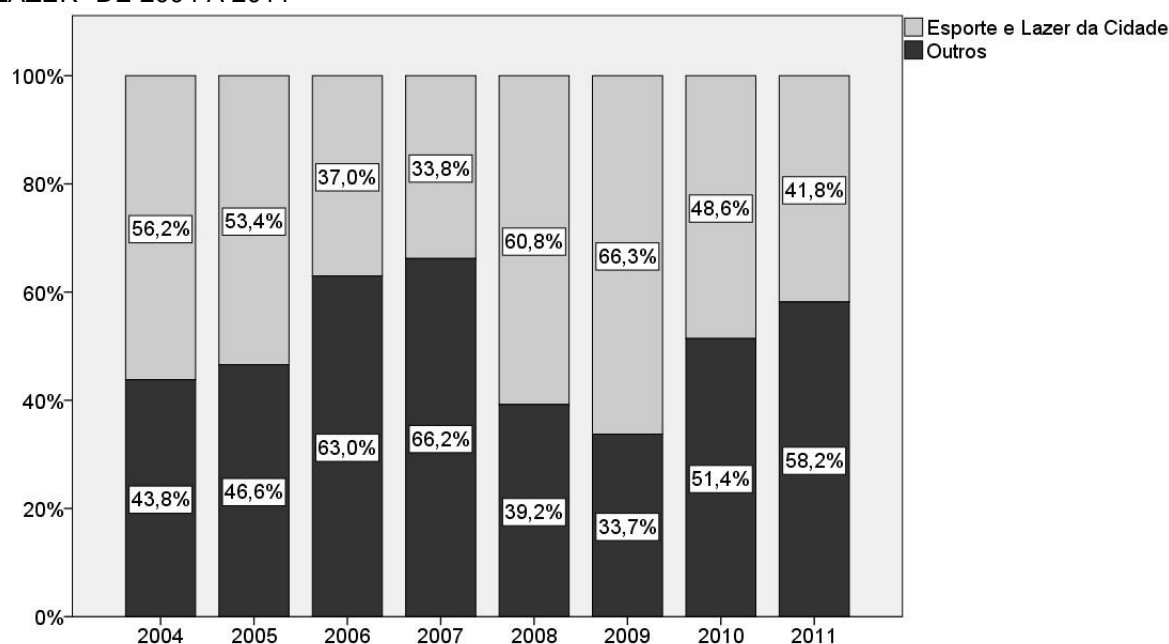
4.2.2 Execução orçamentária e o esporte de participação: “Esporte e Lazer da Cidade”

O processo de execução das políticas públicas federais para o esporte de participação foi marcado por poucas alterações por parte do Poder Executivo. No processo de autorização dos recursos, a proposta orçamentária para o programa

“Esporte e Lazer da Cidade” totalizou um incremento de apenas 1,7% do que foi previsto pela LOA. Ao final do período, o programa passou de R\$ 5,3 bilhões na LOA para R\$ 5,4 bilhões de recursos autorizados, o que equivalia a 48,2% do volume total que foi autorizado na função “Desporto e Lazer”.

Apesar de somar o maior volume de recursos autorizados na área, o “Esporte e Lazer da Cidade” não figurou como programa prioritário em todos os anos do período. Em decorrência do grande volume de créditos adicionais aos programas de rendimento, em 2006 e em 2007, a prioridade orçamentária passou a ser “Rumo ao Pan 2007”, e em 2011 ao “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”. Este quadro divergiu do que foi proposto pela LOA e seguiu a tendência indicada pelo Poder Executivo no PLOA.

GRÁFICO 33 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES AUTORIZADAS DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011



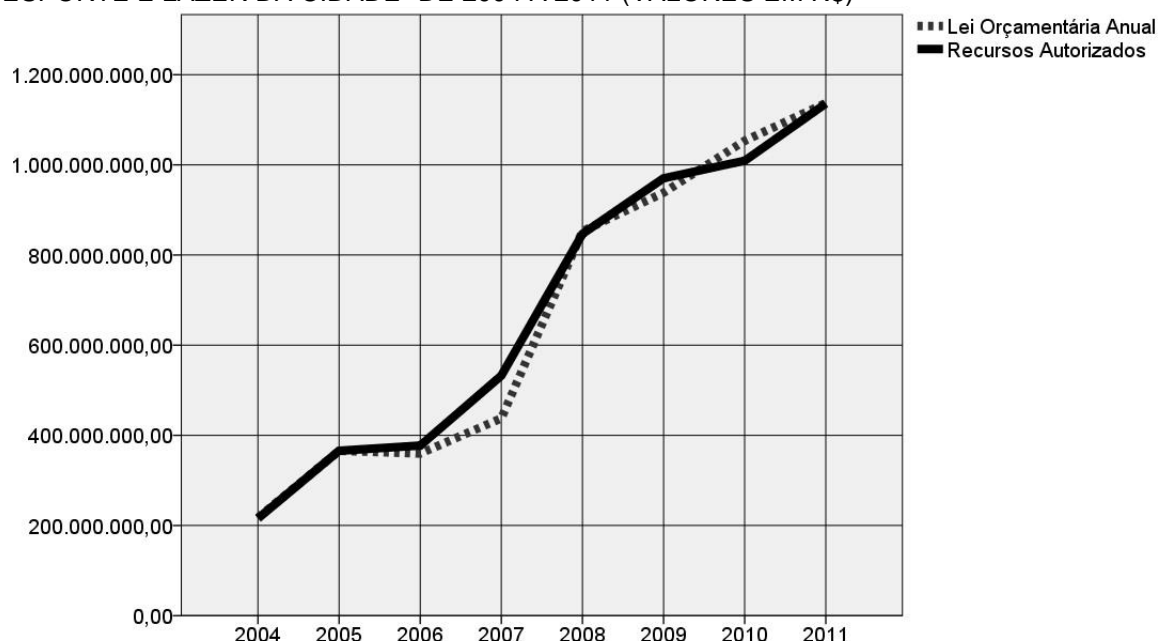
FONTE: Senado Federal (2013).

Elaboração própria.

Ainda que o programa tenha totalizado um incremento de 1,7% em relação à proposta da LOA, as alterações efetuadas pelo Poder Executivo no “Esporte e Lazer da Cidade” trataram tanto de abertura de créditos adicionais quanto de cancelamentos de dotações da LOA. Em 2004, 2008, 2010 e 2011, por exemplo, o programa totalizou cancelamentos de dotações previstas, ao passo que em 2006, 2007 e 2009 o mesmo somou incrementos à LOA. Em 2005, não houve diferença significativa entre o volume proposto pela LOA e o que foi autorizado.

As alternâncias entre acréscimos e cancelamentos da LOA no programa “Esporte e Lazer da Cidade” não seguiram as alterações na LOA da função “Desporto e Lazer”, o qual totalizou incrementos no decorrer de todos os anos. Estas alterações, portanto, não estiveram diretamente vinculadas à cortes e/ou abertura de créditos adicionais na área, mas trataram de alterações específicas da LOA do “Esporte e Lazer da Cidade”.

GRÁFICO 34 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E AUTORIZADAS DO PROGRAMA "ESPORTE E LAZER DA CIDADE" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$)



FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

As alterações efetuadas pelo Poder Executivo à LOA do “Esporte e Lazer da Cidade” envolveram todos os conjuntos de ações do programa. No que se refere aos acréscimos, estes ficaram concentrados no conjunto de ações relacionadas à infraestrutura, o qual totalizou R\$ 97,6 milhões de recursos adicionais. Este acréscimo se deu, em grande parte, devido à abertura de crédito extraordinário na ação “Implantação e modernização de infraestrutura para o esporte recreativo e de lazer” em 2007.

O “Esporte e Lazer da Cidade” juntamente com “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” e “Rumo ao Pan 2007” foram os únicos programas que contaram com a abertura de créditos extraordinários. No caso do “Esporte e Lazer da Cidade”, em 2007, houve a proposição de dois créditos extraordinários que totalizaram R\$ 97,9

milhões de recursos adicionais para a ação “Implantação e modernização de infraestrutura para o esporte recreativo e de lazer”. O primeiro crédito extraordinário foi proposto em 18 de dezembro de 2007 por meio da Medida Provisória nº. 405⁷². Nesta medida, o valor proposto pelo Poder Executivo era o de R\$ 68,9 milhões e o mesmo visava suprir demandas por infraestrutura esportiva em municípios do país, amenizando essa carência em área de maior vulnerabilidade social. De acordo com o Poder Executivo, a urgência e relevância deste crédito era em decorrência das precárias condições de instalações esportivas e da necessidade de se evitar acidentes e outros riscos para a população local (BRASIL, 2007d).

O outro crédito extraordinário ao programa “Esporte e Lazer da Cidade” foi proposto pelo Poder Executivo em 28 de dezembro de 2007 através da Medida Provisória nº. 409⁷³. Assim como no crédito anterior, este crédito, no valor de R\$ 29 milhões, seria utilizado em obras de infraestrutura esportiva em área de maior vulnerabilidade social de diversos municípios. A relevância e urgência deste crédito foi justificado pelo Poder Executivo devido à necessidade de se garantir a continuidade de obras de infraestrutura esportiva, permitindo o processo de socialização de jovens carentes bem como a descoberta de novos talentos esportivos (BRASIL, 2007e).

Tendo em vista que a abertura de créditos extraordinários deve acontecer somente em casos de eventos imprevisíveis, a ação acima não conforma com as regras vigentes. Se houve uma falha na estimativa inicial de gasto, esta poderia ter sido corrigida por meio de créditos suplementares no decorrer do ano. O Poder Executivo, contudo, optou em não suplementar o crédito da ação “Implantação e modernização de infraestrutura para o esporte recreativo e de lazer” na LOA.

Vale destacar que o valor previsto pela LOA 2007 para a ação “Implantação e modernização de infraestrutura para o esporte recreativo e de lazer” totalizava um volume 17,6% maior que o da LOA 2006 e 12,6% maior do que foi autorizado em 2006. Em outras palavras, o valor previsto pela LOA 2007 não se encontrava abaixo do que foi planejado e executado nos anos anteriores.

Outra questão relacionada aos créditos trata da justificativa apresentada pelo Poder Executivo. De acordo com o mesmo, houve uma identificação de demandas

⁷² Esta Medida Provisória foi posteriormente convertida na Lei nº. 11.658, de 18 de abril de 2008.

⁷³ Esta Medida Provisória foi posteriormente convertida na Lei nº. 11.670 de 08 de maio de 2008.

por infraestrutura esportiva em área de vulnerabilidade social em municípios do país. Ainda de acordo com o governo federal, foram identificadas precárias condições de instalações esportivas, as quais poderiam ocasionar eventuais acidentes e riscos a população local (BRASIL, 2007d; 2007e). No entanto, feita a identificação destas demandas locais, o Poder Executivo não apontou tais localidades nas dotações orçamentárias. Este, ao invés disso, caracterizou a dotação orçamentária do crédito extraordinário como “nacional”.

Diante disto, ao se decretar a abertura do crédito extraordinário via medida provisória nos últimos dias do ano (18 e 28 de dezembro de 2007), esta opção retratou mais uma urgência do governo federal de que o dinheiro estivesse disponível para execução do que o endereçamento de demandas relacionadas a eventos imprevisíveis no que se refere à infraestrutura esportiva.

Além do crédito extraordinário em 2007, a ação “Implantação e modernização de infraestrutura para o esporte recreativo e de lazer” também contou com outros créditos adicionais, e, ao final do período, totalizou o maior volume de incrementos efetuados pelo Poder Executivo na autorização de recursos: + R\$ 97,6 milhões. Além desta, outras quatro ações totalizaram acréscimos na autorização de recursos: “Funcionamento de núcleos de esporte recreativo e de lazer” (+R\$ 3,1 milhões), “Publicidade de utilidade pública” (+ R\$ 500 mil), “Gestão e administração do programa” (R\$ + 280 mil), e “Sistema Centro de Documentação e Informação do Ministério do Esporte – CEDIME” (+ R\$ 20 mil).

Os cancelamentos, por outro lado, afetaram ações dos conjuntos de eventos e de ciência e tecnologia. As ações “Promoção de eventos interdisciplinares do esporte recreativo e do lazer”, “Fomento a pesquisas para o desenvolvimento de políticas sociais de esporte recreativo e do lazer - Rede CEDES” e “Promoção de eventos científicos e tecnológicos voltados ao desenvolvimento de políticas sociais do esporte recreativo e de lazer” totalizaram, respectivamente cancelamentos de R\$ 9,9 milhões, R\$ 530 mil, e R\$ 20 mil.

Apesar do somatório de acréscimos ou cancelamentos descritos acima, não houve um padrão nas alterações propostas pelo Poder Executivo no processo de autorização de recursos. Isto é, várias ações oscilaram entre períodos de acréscimos, cancelamentos e/ou não modificações. A ação “Implantação e modernização de infraestrutura para o esporte recreativo e de lazer”, por exemplo, totalizou um

acrécimo de R\$ 32,3 milhões à LOA em 2009 e em 2010 somou um cancelamento de R\$ 37,9 milhões de recursos da LOA.

Vale observar que, a promoção de créditos adicionais a uma determinada ação do “Esporte e Lazer da Cidade” não esteve diretamente vinculada a cortes orçamentários em outras ações. Em 2006, por exemplo, tanto a ação “Implantação e modernização de infraestrutura para o esporte recreativo e de lazer” quanto a ação “Funcionamento de núcleos de esporte recreativo e de lazer” totalizaram acréscimos à LOA. Nenhuma outra ação do programa contou com cortes orçamentários para que o crédito fosse somado às mesmas. O inverso também foi verificado. Em 2004, por exemplo, enquanto que três ações do programa somaram cortes orçamentários, todas as demais não sofreram alterações.

Ao final do período, e conforme estabelecido pela LOA, as ações voltadas para a infraestrutura para o esporte e lazer totalizaram o maior volume de recursos autorizados (R\$ 5,1 bilhões – 94,2%), seguido das ações voltadas ao desenvolvimento de atividades esportivas e de lazer (R\$ 238,9 milhões - 4,4%), eventos (R\$ 40,1 milhões - 0,7%), gestão do programa (R\$ 18,9 milhões - 0,3%), e ciência e tecnologia (R\$ 16,1 milhões - 0,3%).

TABELA 34 - DOTAÇÕES AUTORIZADAS DO PROGRAMA "ESPORTE E LAZER DA CIDADE" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

Ação	Dotações Autorizadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Infraestrutura	R\$	204,02	353,49	355,85	494,35	811,40	931,10	926,07	1.063,16	5.139,43
	%	94,6%	96,6%	94,3%	92,9%	95,8%	96,0%	91,8%	93,6%	94,2%
	Variação	0,0%	-0,4%	+4,4%	+23,4%	-0,8%	+3,6%	-3,9%	0,2%	+1,9%
Implantação e modernização de infraestrutura para esporte recreativo e de lazer	R\$	204,02	353,49	355,85	494,35	811,40	931,10	926,07	1.011,30	5.087,57
Construção do novo Estádio Governador Lourival Batista em Aracaju	R\$	-	-	-	-	-	-	-	30,00	30,00
Construção do Estádio Municipal de Presidente Figueiredo	R\$	-	-	-	-	-	-	-	11,86	11,86
Implantação do Complexo Olímpico de Campo Grande	R\$	-	-	-	-	-	-	-	10,00	10,00
Desenvolvimento de atividades esportivas e de lazer	R\$	9,71	8,77	18,20	34,47	30,99	33,83	56,86	46,09	238,91
	%	4,5%	2,4%	4,8%	6,5%	3,7%	3,5%	5,6%	4,1%	4,4%
	Variação	-13,8%	+28,6%	+16,3%	+3,0%	+1,1%	-2,9%	+0,3%	-0,8%	+1,3%
Funcionamento de núcleos de esporte recreativo e de lazer	R\$	9,71	8,77	18,20	30,32	27,75	31,01	54,23	43,54	223,52
Desenvolvimento de atividades esportivas, recreativas e de lazer para pessoas adultas e idosas - Vida Saudável	R\$	-	-	-	4,15	3,24	2,82	2,63	2,55	15,39
Eventos	R\$	0,38	0,15	0,45	1,00	0,52	1,17	18,85	17,65	40,17
	%	0,2%	0,0%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	1,9%	1,6%	0,7%
	Variação	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-13,3%	+9,3%	-26,9%	-14,5%	-19,8%
Promoção de eventos interdisciplinares do esporte recreativo e do lazer	R\$	0,38	0,15	0,45	1,00	0,52	1,17	18,85	17,65	40,17
Gestão e administração do programa	R\$	0,06	1,75	0,74	0,80	1,88	2,30	4,73	6,69	18,95
	%	0,0%	0,5%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,5%	0,6%	0,3%
	Variação	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	+4,4%	+27,8%	+4,5%	0,0%	+4,3%
Publicidade de utilidade pública	R\$	-	1,50	0,50	0,50	1,40	1,90	1,15	3,15	10,10
Gestão e administração do programa	R\$	0,06	0,25	0,24	0,30	0,48	0,40	3,58	3,54	8,85

TABELA 34 - DOTAÇÕES AUTORIZADAS DO PROGRAMA "ESPORTE E LAZER DA CIDADE" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES) (continuação)

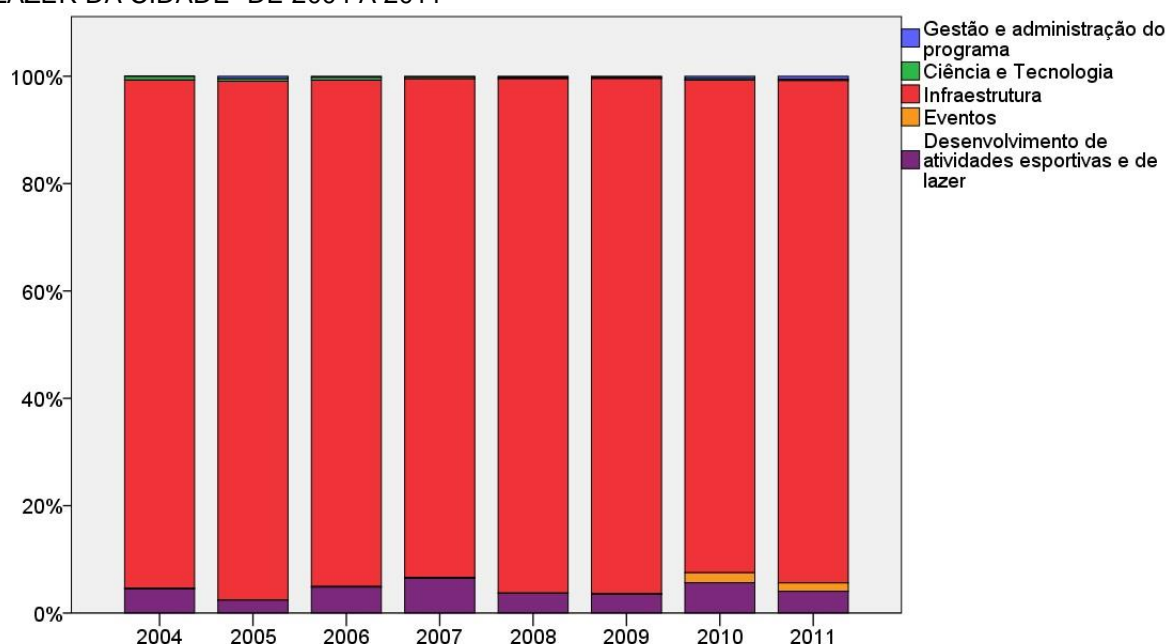
Ação	Dotações Autorizadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Ciência e Tecnologia	R\$	1,46	1,69	2,04	1,79	2,09	1,92	2,70	2,45	16,14
	%	0,7%	0,5%	0,5%	0,3%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	0,3%
	Variação	-12,1%	-22,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	+6,5%	0,0%	-3,2%
Fomento a pesquisas para o desenvolvimento de políticas sociais de esporte recreativo e do lazer - Rede CEDES	R\$	0,93	1,25	1,50	1,30	1,08	1,00	1,11	1,00	9,17
Promoção de eventos científicos e tecnológicos voltados ao desenvolvimento de políticas sociais do esporte recreativo e de lazer	R\$	0,53	0,22	0,32	0,27	0,23	0,27	0,62	0,80	3,26
Desenvolvimento do Sistema de Gestão Compartilhada do Esporte e do Lazer	R\$	-	-	-	-	0,38	0,35	0,39	0,35	1,47
Concessão de prêmio de literatura do esporte recreativo e do lazer	R\$	-	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,38	0,10	0,98
Sistema centro de documentação e informação do Ministério do Esporte - CEDIME	R\$	-	-	-	-	0,30	0,20	0,21	0,20	0,91
Edição e distribuição de material técnico e científico relacionados ao esporte recreativo e ao lazer	R\$	-	0,12	0,12	0,12	-	-	-	-	0,36
Total	R\$	215,63	365,85	377,27	532,41	846,89	970,32	1.009,22	1.136,04	5.453,61
	Variação	-0,9%	0,0%	+4,9%	+21,6%	-0,7%	+3,4%	-4,2%	-0,1%	+1,7%

FONTE: Senado Federal (2013).

Elaboração própria.

Conforme sinalizado pela LOA, a predominância orçamentária do programa em todos os anos foi designada para a implantação e/ou modernização de infraestrutura esportiva e de lazer. No decorrer de todos os anos, os valores designados para esta ação foram superiores a 91% dos recursos totais do programa. No entanto, diferente da tendência de crescimento do orçamento em todos os anos na LOA, no processo de autorização de recursos, esta ação contou com um decréscimo em 2010.

GRÁFICO 35 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES AUTORIZADAS DO PROGRAMA "ESPORTE E LAZER DA CIDADE" DE 2004 A 2011



FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

Ainda que volume de recursos autorizados no “Esporte e Lazer da Cidade” tenha totalizado incrementos no decorrer de todos os anos, nenhuma das ações do programa apresentou um padrão médio e crescente de recursos autorizados. A ação “Funcionamento de núcleos de esporte recreativo e de lazer”, que tratava da proposição de atividades constantes a comunidade, totalizou em 2010, por exemplo, R\$ 54,3 milhões e em 2011 passou a somar R\$ 43,5 milhões de recursos autorizados.

A aparente desvinculação entre as ações de infraestrutura e de funcionamento de núcleos de esporte recreativo e de lazer observada nas etapas anteriores se manteve no processo de autorização dos recursos. O crescimento dos valores designados à infraestrutura não foi acompanhado pelo crescimento de

recursos no desenvolvimento de atividades esportivas de lazer, não havendo uma inversão na proporção de valores relacionados à infraestrutura e à atividades. Em 2004, por exemplo, enquanto que as ações de infraestrutura totalizaram R\$ 204 milhões de recursos autorizados, as ações relacionadas às atividades esportivas e de lazer totalizaram R\$ 9,71 milhões. Em 2005, a infraestrutura passou a somar R\$ 353,4 milhões ao passo que as atividades esportivas e de lazer decresceram para R\$ 8,77 milhões. No caso específico da ação relativa ao núcleo “Vida Saudável” (“Desenvolvimento de atividades esportivas, recreativas e de lazer para pessoas adultas e idosas - Vida Saudável”), assim como instituído pela LOA, a partir de 2007, a mesma contou com consecutivos decréscimos nos recursos autorizados.

No tocante às formas de financiamento da política para o esporte recreativo e lazer, as alterações efetuadas pelo Poder Executivo no processo de autorização de recursos impactaram no somatório de todas as modalidades de aplicação. Ou seja, o Poder Executivo propiciou mudanças tanto no volume das ações previstas pela LOA, quanto nas formas em que estas ações seriam executadas. No ano de 2005, por exemplo, o “Esporte e Lazer da Cidade” apresentou uma variação de apenas 0,004% ao que foi proposto pela LOA e ao que foi autorizado. Contudo, todas as modalidades de aplicação previstas pela LOA somaram alterações. As modalidades “Transferências a municípios”, “Transferências a estados e ao Distrito Federal” e “Transferências a instituições privadas sem fins lucrativo” somaram acréscimos ao passo que as modalidades “Aplicações diretas” e “A definir” totalizaram cancelamentos. Deste modo, os recursos destas últimas modalidades foram remanejados para outras, promovendo uma reconfiguração nos meios de implementação da política.

Além de reconfiguração dos recursos previstos, houve também a inclusão de modalidades não previstas na LOA. Foram elas: “Transferências ao Exterior” em 2008; “Transferências a Instituições Multigovernamentais” em 2010; e “Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social” em 2010.

No que se refere aos créditos adicionais propostos pelo Poder Executivo, estes estiveram concentrados em três modalidades: “Transferências a municípios” (+ R\$ 405 milhões), “Transferências a estados e ao Distrito Federal” (+ R\$ 62,2 milhões), e “Transferência a instituições privadas sem fins lucrativos” (+R\$ 26,7 milhões). Os

cancelamentos, por outro lado, ficaram concentrados nos recursos da modalidade “Aplicações Diretas”: -R\$ 167,2 milhões. Os cortes efetuados na modalidade “A definir”, muito provavelmente, se deram pelo remanejamento destes recursos para outras modalidades de aplicação e/ou cancelamentos dos mesmos.

Não houve um padrão quanto às alterações propostas pelo Poder Executivo em relação às modalidades de aplicação. Isto porque, todas as modalidades previstas na LOA contaram ora com créditos adicionais ora com cortes. Por exemplo, a modalidade “Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos”, que totalizou o maior percentual entre o que foi proposto pela LOA e pelos recursos autorizados (+18,9%), somou cortes em 2010 e 2011.

Ao final do período, e seguindo a tendência apresentada no PLOA e LOA, a aplicação dos recursos autorizados do “Esporte e Lazer da Cidade” foi designado como 91,4% via transferências e 5,9% via aplicações diretas do governo federal. Em relação às transferências, vale destacar que, conforme constava na LOA, a modalidade “Transferências a municípios” contou com predominância orçamentária em todos os anos do período, totalizando valores acima de 61% do montante do programa, somando valores crescentes no decorrer dos anos, exceto pelo ano de 2010.

TABELA 35 - DOTAÇÕES AUTORIZADAS DO PROGRAMA "ESPORTE E LAZER DA CIDADE" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

Modalidade de Aplicação	Dotações Autorizadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Transferências a Municípios	R\$	161,33	298,03	315,23	403,10	520,03	747,56	618,51	730,89	3.794,69
	%	74,8%	81,5%	83,6%	75,7%	61,4%	77,0%	61,3%	64,3%	69,6%
	Variação	+13,9%	+20,0%	+17,0%	+27,2%	+39,5%	+5,6%	+7,2%	-3,3%	+11,9%
Transferências a Estados e ao Distrito Federal	R\$	44,92	32,58	23,33	99,32	204,19	104,36	231,99	278,86	1.019,55
	%	20,8%	8,9%	6,2%	18,7%	24,1%	10,8%	23,0%	24,5%	18,7%
	Variação	+3,3%	+24,0%	+22,4%	+25,3%	+18,6%	+21,9%	-15,0%	+7,9%	+6,5%
Aplicações Diretas	R\$	1,50	4,17	8,61	5,52	105,75	83,05	67,13	47,55	323,29
	%	0,7%	1,1%	2,3%	1,0%	12,5%	8,6%	6,7%	4,2%	5,9%
	Variação	+148,3%	-11,6%	-73,9%	-59,7%	-59,8%	+16,5%	-10,0%	+63,0%	-34,1%
Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	R\$	6,93	6,33	13,81	15,51	15,93	23,52	48,40	38,05	168,49
	%	3,2%	1,7%	3,7%	2,9%	1,9%	2,4%	4,8%	3,3%	3,1%
	Variação	+198,8%	+312,1%	+119,2%	+50,1%	+40,8%	+32,1%	-3,5%	-9,4%	+18,9%
A Definir	R\$	0,93	24,74	16,29	8,97	0,96	11,83	41,93	40,69	146,33
	%	0,4%	6,8%	4,3%	1,7%	0,1%	1,2%	4,2%	3,6%	2,7%
	Variação	-96,8%	-70,9%	-48,9%	-49,0%	-97,1%	-78,8%	-46,7%	-21,4%	-61,8%
Transferências a Instituições Multigovernamentais	R\$	-	-	-	-	-	-	1,23	-	1,23
	%	-	-	-	-	-	-	0,1%	-	0,0%
	Variação	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	R\$	-	-	-	-	-	-	0,02	-	0,02
	%	-	-	-	-	-	-	0,0%	-	0,0%
	Variação	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferências ao Exterior	R\$	-	-	-	-	0,02	-	-	-	0,02
	%	-	-	-	-	0,0%	-	-	-	0,0%
	Variação	-	-	-	-	-	-	-	-	-

FONTE: Senado Federal (2013).

Elaboração própria.

No tocante à localização das despesas, exceto a dotação designada à região Sudeste, as alterações efetuadas pelo Poder Executivo no processo de autorização de recursos envolveram todas as localidades previstas. Porém, apesar do incremento de R\$ 91 milhões à proposta da LOA, as dotações de 15 estados brasileiros e do Distrito Federal totalizaram cortes orçamentários que somaram R\$ 75,3 milhões. As despesas nacionais e demais localidades (São Paulo, Paraíba, Bahia, Santa Catarina, Sergipe, Goiás, Rondônia, Paraná, Rio Grande do Sul, Alagoas, Centro-oeste, Nordeste e Piauí), por outro lado, totalizaram um acréscimo de R\$ 166,3 milhões. Ou seja, além dos acréscimos advindos dos créditos adicionais, o Poder Executivo promoveu uma redistribuição geográfica do financiamento do “Esporte e Lazer da Cidade”.

No que se refere aos cortes, estes atingiram de maneira mais expressiva os estados de Roraima, Rio de Janeiro e Mato Grosso, que totalizaram, respectivamente, um cancelamento de R\$ 19,3 milhões, R\$ 19,3 milhões e R\$ 13,6 milhões. No sentido inverso, as despesas nacionais somaram um acréscimo de R\$ 147,3 milhões. Estas passaram de R\$ 685,5 milhões na LOA para R\$ 832,8 milhões de recursos autorizados.

Apesar dos acréscimos efetuados nas dotações nacionais, assim como nas demais etapas, as dotações nacionais não totalizaram o maior volume de recursos autorizados do programa. Estas tiveram predominância orçamentária apenas em 2007, em decorrência da abertura de dois créditos extraordinários cuja localização da despesa foi designada como nacional. O montante autorizado nas dotações nacionais ficou abaixo do que foi autorizado nas regiões Nordeste (R\$ 1,6 bilhões) e Sudeste (R\$ 1,3 bilhões). Apesar do Nordeste somar o maior volume, dentre os estados, aqueles da região Sudeste foram os que totalizaram o maior volume de recursos autorizados. São Paulo, Rio de Janeiro, e Minas Gerais somaram, respectivamente, R\$ 428,6 milhões, R\$ 420,3 milhões e R\$ 351,7 milhões.

TABELA 36 - DOTAÇÕES AUTORIZADAS DO PROGRAMA "ESPORTE E LAZER DA CIDADE" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

Localização da despesa	Dotações Autorizadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Nordeste	R\$	55,23	126,15	136,63	118,78	282,41	357,55	304,15	310,66	1691,57
	%	25,6%	34,5%	36,2%	22,3%	33,3%	36,8%	30,1%	27,3%	31,0%
	Variação	0,0%	-1,1%	+2,8%	+1,7%	0,0%	0,0%	-1,4%	0,0%	0,0%
BA	R\$	16,51	36,68	32,56	22,09	50,34	53,92	65,79	67,85	345,73
MA	R\$	17,13	24,08	33,05	21,49	44,06	86,51	45,08	64,65	336,04
CE	R\$	6,30	20,54	20,99	13,19	81,00	56,25	45,60	29,10	272,95
RN	R\$	2,76	13,21	14,27	30,38	16,61	33,68	18,58	25,70	155,19
PI	R\$	2,25	11,34	9,99	7,18	10,85	17,15	41,73	34,65	135,14
SE	R\$	1,14	1,25	3,94	5,57	8,32	35,35	36,80	41,15	133,52
PB	R\$	2,27	5,34	5,82	5,40	37,25	40,80	18,60	17,80	133,28
PE	R\$	4,54	9,88	12,62	8,50	27,29	22,22	21,70	19,26	126,00
AL	R\$	1,97	3,84	3,40	5,00	6,69	11,53	10,12	7,50	50,04
NE	R\$	0,38	-	-	-	-	0,15	0,15	3,00	3,68
Sudeste	R\$	48,83	72,88	88,21	98,89	182,62	233,91	286,76	320,11	1331,21
	%	22,6%	19,9%	23,4%	18,6%	21,6%	24,1%	28,4%	28,2%	24,4%
	Variação	0,0%	0,0%	+0,2%	-7,5%	-1,7%	-1,0%	-2,5%	-0,4%	-1,6%
SP	R\$	7,07	16,15	24,56	27,25	60,28	88,22	86,67	118,42	428,61
RJ	R\$	18,98	30,16	23,15	42,84	57,96	60,19	83,52	103,58	420,38
MG	R\$	20,12	22,36	29,81	19,59	42,36	59,51	77,76	80,20	351,71
ES	R\$	2,67	4,22	10,69	9,22	22,01	25,99	37,80	17,91	130,51
SD	R\$	-	-	-	-	0,00	-	1,00	-	1,00
Nacional	R\$	15,81	46,37	53,18	155,74	150,47	111,32	73,80	226,14	832,82
	%	7,3%	12,7%	14,1%	29,3%	17,8%	11,5%	7,3%	19,9%	15,3%
	Variação	-10,5%	-2,0%	+32,1%	+177,5%	+0,2%	+44,7%	+4,0%	0,0%	+21,5%
Norte	R\$	43,89	36,82	36,81	33,49	79,58	158,19	167,69	124,45	680,90
	%	20,4%	10,1%	9,8%	6,3%	9,4%	16,3%	16,6%	11,0%	12,5%
	Variação	0,0%	0,0%	0,0%	+3,1%	-1,1%	0,0%	-10,4%	0,0%	-2,7%
PA	R\$	7,56	10,16	9,55	15,70	17,34	66,05	51,38	23,89	201,64
AM	R\$	14,81	6,50	5,23	6,26	19,73	34,38	10,40	35,82	133,13
RR	R\$	0,20	0,40	-	-	-	1,60	66,90	16,15	85,25
AP	R\$	0,33	8,02	9,20	1,60	19,38	16,94	6,90	4,86	67,23

TABELA 36 - DOTAÇÕES AUTORIZADAS DO PROGRAMA "ESPORTE E LAZER DA CIDADE" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES) (continuação)

Localização da despesa	Dotações Autorizadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
TO	R\$	7,23	8,02	5,95	2,68	10,24	15,80	11,35	5,95	67,22
RO	R\$	9,57	1,84	3,25	4,00	3,52	8,50	10,87	25,10	66,64
AC	R\$	4,19	1,88	3,63	3,25	9,37	14,92	9,88	12,68	59,80
Sul	R\$	21,60	44,69	40,91	60,53	104,94	78,19	77,58	86,76	515,19
	%	10,0%	12,2%	10,8%	11,4%	12,4%	8,1%	7,7%	7,6%	9,4%
	Variação	0,0%	+4,9%	+1,0%	0,0%	-2,2%	0,0%	+4,2%	0,0%	+0,6%
RS	R\$	7,87	12,77	20,65	22,68	48,26	43,36	33,17	45,25	234,00
PR	R\$	11,44	23,79	14,84	31,86	46,58	25,98	34,23	32,89	221,60
SC	R\$	2,30	8,13	5,42	5,99	10,10	8,85	10,18	8,62	59,59
Centro-oeste	R\$	30,26	38,94	21,54	64,98	46,87	31,16	99,24	67,93	400,92
	%	14,0%	10,6%	5,7%	12,2%	5,5%	3,2%	9,8%	6,0%	7,4%
	Variação	0,0%	+0,8%	+2,1%	0,0%	+0,8%	-0,3%	-16,3%	0,0%	-4,4%
GO	R\$	2,31	13,39	4,45	15,32	22,94	11,24	31,44	39,30	140,39
DF	R\$	12,06	8,75	9,31	32,76	10,58	2,35	16,91	-	92,71
MT	R\$	9,21	8,54	5,30	3,50	7,97	8,75	42,89	6,20	92,36
MS	R\$	6,68	7,67	2,48	13,40	3,48	4,96	7,15	22,13	67,96
CO	R\$	-	0,60	-	-	1,90	3,86	0,85	0,30	7,51

FONTE: Senado Federal (2013).

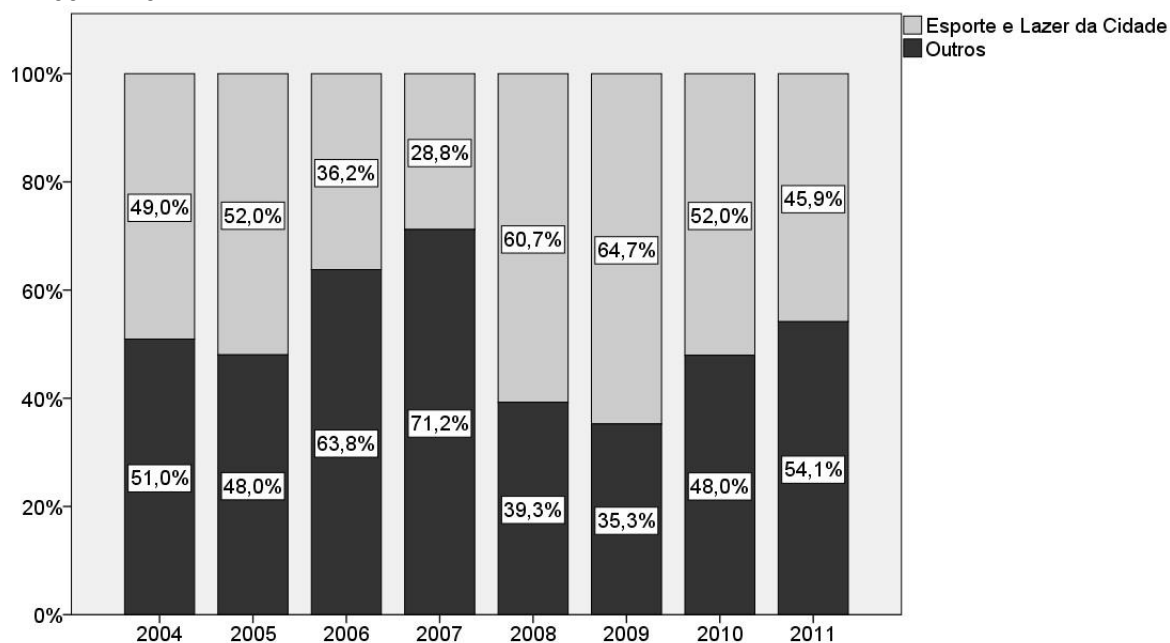
Elaboração própria.

A inexistência de padrão quanto à distribuição geográfica do financiamento do “Esporte e Lazer da Cidade” presente nas etapas anteriores se manteve no processo de autorização dos recursos. Todas as localidades contempladas com dotações orçamentárias apresentaram variações no decorrer dos anos, e, no caso do estado de Roraima em 2006, 2007 e 2008, e do Distrito Federal em 2011, estas continuaram a ser inexistentes.

A partir do que foi autorizado pelo Poder Executivo, o processo de execução orçamentária segue com a liquidação de recursos. Dos R\$ 5,4 bilhões autorizados, o programa “Esporte e Lazer da Cidade” liquidou R\$ 3,3 bilhões. Ou seja, 60,8% dos recursos previstos foram executados.

Apesar de não executar R\$ 2,1 bilhões de recursos autorizados, o programa “Esporte e Lazer da Cidade” totalizou o maior volume de recursos liquidados entre os programas da função “Desporto e Lazer”. Este liquidou R\$ 3,3 bilhões, o que correspondeu a 47,5% do montante liquidado na área. E, exceto pelo ano de 2007, o “Esporte e Lazer da Cidade” contou com predominância orçamentária dos recursos liquidados em todos os anos do período.

GRÁFICO 36 – DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES LIQUIDADAS DA FUNÇÃO “DESPORTO E LAZER” DE 2004 A 2011

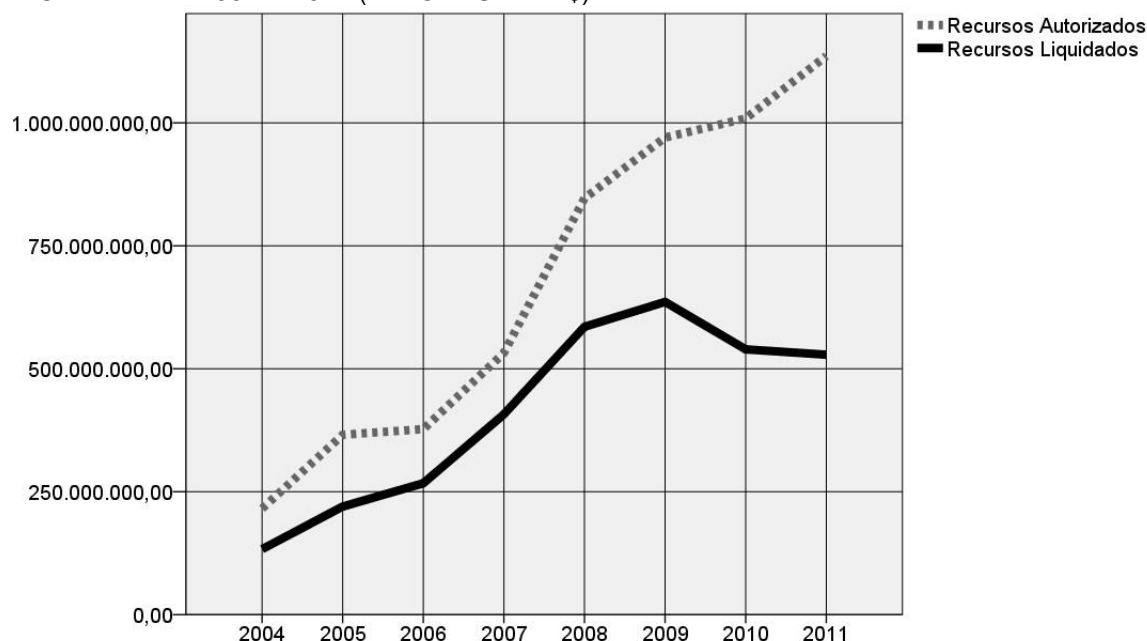


FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

Ainda que o programa tenha totalizado o maior volume de recursos na área, o montante que foi liquidado no “Esporte e Lazer da Cidade” não seguiu a tendência de crescimento presente nas etapas da LOA e dos recursos autorizados. Em 2010 e 2011, o volume de recursos liquidados no programa decresceu. Já o maior volume de recursos liquidados ocorreu em 2009.

Vale destacar que a função “Desporto e Lazer” não contou com decréscimos no volume de recursos liquidados em 2010 e 2011. Ou seja, o menor volume de recursos liquidados em 2010 e 2011 no programa “Esporte e Lazer da Cidade” não foi em decorrência de maiores limites financeiros impostos à área em geral, mas sim a limites impostos especificamente ao programa aqui relatado, o qual se reflete nos percentuais de liquidação do programa no decorrer do período analisado.

GRÁFICO 37 - DOTAÇÕES AUTORIZADAS E LIQUIDADAS DO PROGRAMA "ESPORTE E LAZER DA CIDADE" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$)



FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

O percentual de liquidação do programa variou entre 76,5% (2007) e 46,5% (2011), sendo que durante 2004 a 2009, este manteve-se abaixo da média da área. Da mesma forma que ocorrido na função “Desporto e Lazer”, o percentual de liquidação do programa decresceu entre os planos governamentais, passando de 68,9% no PPA 2004-2007 para 57,8% no PPA 2008-2011. Neste último PPA, o mesmo foi decrescente em todos os anos. Dentre os programas propostos na área, o

programa obteve o quarto menor percentual de liquidação, e dentre os programas finalísticos, o segundo menor.

Tanto o volume de recursos liquidados quanto o percentual de liquidação no programa “Esporte e Lazer da Cidade” estiveram diretamente vinculados ao que foi liquidado no conjunto relativo às ações de infraestrutura e, especialmente, na ação “Implantação e modernização de infraestrutura para esporte recreativo e de lazer”, uma vez que esta totalizou 93,3% dos recursos autorizados no programa. Nos demais conjuntos, não houve relação entre o percentual de liquidação do programa e o que foi liquidado em cada conjunto de ação.

Todos os conjuntos de ações que integraram o programa apresentaram variações significativas quanto ao percentual de liquidação. Por exemplo, o conjunto de ações relacionadas ao desenvolvimento de atividades esportivas e de lazer liquidou 83,5% dos recursos autorizados em 2005 e 11,9% em 2011. Estas oscilações foram recorrentes em todos os conjuntos de ações, não existindo um padrão mínimo no percentual de liquidação. Além disso, algumas ações que contaram com a autorização de recursos não foram executadas. Foram elas: “Publicidade de utilidade pública” em 2005, 2006 e 2007; “Concessão de prêmio de literatura do esporte recreativo e do lazer” em 2005, 2006 e 2007; “Construção do Estádio Municipal de Presidente Figueiredo” em 2011; “Implantação do Complexo Olímpico de Campo Grande” em 2011; e “Construção do novo Estádio de Governador Lourival Batista em Aracaju” em 2011.

Dentre os conjuntos de ações, aqueles que totalizaram percentuais de liquidação acima da média do programa foram os seguintes: gestão do programa (82%), ciência e tecnologia (74,1%) e infraestrutura (61,3%). Os conjuntos de ações relativos às atividades esportivas e de lazer e aos eventos somaram percentuais abaixo da média do programa, sendo respectivamente, 55,7% e 15%.

Ao final do período, e conforme estabelecido pela LOA e pelos recursos autorizados, as ações voltadas para a infraestrutura para o esporte e lazer totalizaram o maior volume de recursos liquidados: R\$ 3,1 bilhões, o equivalente a 95% do total liquidado no programa. Na sequência, foram contempladas as ações voltadas ao desenvolvimento de atividades esportivas e de lazer (R\$ 132 milhões - 4,0%), gestão do programa (R\$ 15,5 milhões - 0,5%), ciência e tecnologia (R\$ 11,9 milhões - 0,4%) e eventos (R\$ 6 milhões - 0,2%).

TABELA 37 - DOTAÇÕES LIQUIDADAS DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "ESPORTE E LAZER DA CIDADE" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

Ação	Dotações Liquidadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Infraestrutura	R\$	125,22	211,15	252,44	377,74	560,43	612,59	497,55	513,30	3.150,43
	%	94,1%	96,0%	94,5%	92,7%	95,7%	96,3%	92,2%	97,1%	95,0%
	Liquidação	61,4%	59,7%	70,9%	76,4%	69,1%	65,8%	53,7%	48,3%	61,3%
Implantação e modernização de infraestrutura para esporte recreativo e de lazer	R\$	125,22	211,15	252,44	377,74	560,43	612,59	497,55	513,30	3.150,43
Construção do Estádio Municipal de Presidente Figueiredo	R\$	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,00
Implantação do Complexo Olímpico de Campo Grande	R\$	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,00
Construção do novo Estádio Governador Lourival Batista em Aracaju	R\$	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,00
Desenvolvimento de atividades esportivas e de lazer	R\$	6,88	7,33	12,70	27,14	21,22	19,61	32,60	5,48	132,96
	%	5,2%	3,3%	4,8%	6,7%	3,6%	3,1%	6,0%	1,0%	4,0%
	Liquidação	70,8%	83,5%	69,8%	78,7%	68,5%	58,0%	57,3%	11,9%	55,7%
Funcionamento de núcleos de esporte recreativo e de lazer	R\$	6,88	7,33	12,70	23,48	18,44	17,70	30,28	5,08	121,89
Desenvolvimento de atividades esportivas, recreativas e de lazer para pessoas adultas e idosas - Vida Saudável	R\$	-	-	-	3,66	2,78	1,91	2,32	0,40	11,07
Gestão e administração do programa	R\$	0,06	0,23	0,24	0,30	1,80	2,04	4,21	6,65	15,54
	%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,3%	0,3%	0,8%	1,3%	0,5%
	Liquidação	100,0%	13,3%	32,4%	37,4%	95,7%	88,8%	89,1%	99,4%	82,0%
Gestão e administração do programa	R\$	0,06	0,23	0,24	0,30	0,40	0,39	3,21	3,50	8,34
Publicidade de utilidade pública	R\$	-	0,00	0,00	0,00	1,40	1,65	1,00	3,15	7,20
Ciência e Tecnologia	R\$	0,70	0,99	1,65	1,45	1,63	1,58	2,50	1,45	11,95
	%	0,5%	0,5%	0,6%	0,4%	0,3%	0,2%	0,5%	0,3%	0,4%
	Liquidação	47,8%	58,6%	81,1%	81,1%	78,0%	82,2%	92,5%	59,1%	74,1%
Fomento a pesquisas para o desenvolvimento de políticas sociais de esporte recreativo e do lazer - Rede CEDES	R\$	0,34	0,73	1,34	1,13	0,81	0,87	0,94	0,56	6,72
Promoção de eventos científicos e tecnológicos voltados ao desenvolvimento de políticas sociais do esporte recreativo e de lazer	R\$	0,36	0,17	0,21	0,24	0,08	0,24	0,59	0,53	2,42

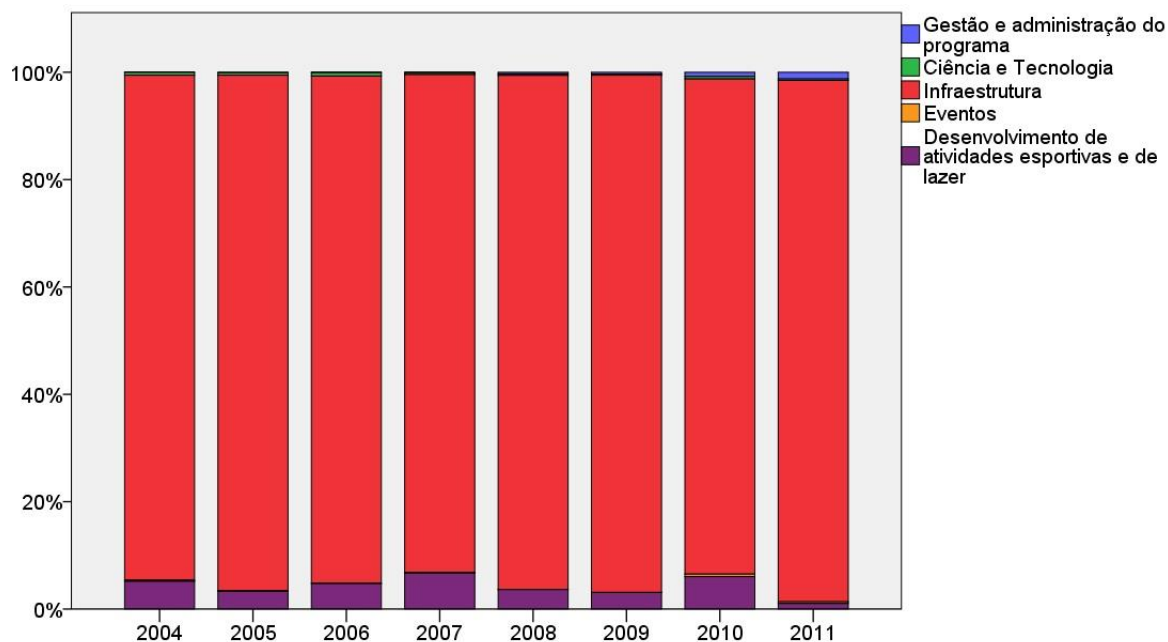
TABELA 37 - DOTAÇÕES LIQUIDADAS DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "ESPORTE E LAZER DA CIDADE" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES) (continuação)

Ação	Dotações Liquidadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Desenvolvimento do Sistema de Gestão Compartilhada do Esporte e do Lazer	R\$	-	-	-	-	0,35	0,28	0,38	0,10	1,12
Sistema centro de documentação e informação do Ministério do Esporte - CEDIME	R\$	-	-	-	-	0,29	0,09	0,21	0,16	0,74
Concessão de prêmio de literatura do esporte recreativo e do lazer	R\$	-	0,00	0,00	0,00	0,10	0,10	0,37	0,10	0,67
Edição e distribuição de material técnico e científico relacionados ao esporte recreativo e ao lazer	R\$	-	0,09	0,11	0,08	-	-	-	-	0,28
Eventos	R\$	0,28	0,15	0,16	0,80	0,30	0,15	2,50	1,70	6,04
	%	0,2%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,0%	0,5%	0,3%	0,2%
	Liquidação	73,4%	100,0%	36,1%	79,6%	57,7%	12,8%	13,3%	9,6%	15,0%
Promoção de eventos interdisciplinares do esporte recreativo e do lazer	R\$	0,28	0,15	0,16	0,80	0,30	0,15	2,50	1,70	6,04
Total	R\$	133,13	219,85	267,20	407,43	585,38	635,97	539,37	528,58	3.316,91
	Liquidação	61,7%	60,1%	70,8%	76,5%	69,1%	65,5%	53,4%	46,5%	60,8%

FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

A predominância orçamentária do conjunto de ações relativo à infraestrutura esportiva presente nas etapas anteriores manteve-se na liquidação dos recursos do programa. No decorrer de todos os anos, estas ações totalizaram valores superiores a 92% dos recursos totais do programa. E assim como no montante de recursos autorizados, na liquidação dos recursos esta ação sofreu um decréscimo em 2010.

GRÁFICO 38 – DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES LIQUIDADAS DO PROGRAMA “ESPORTE E LAZER DA CIDADE” DE 2004 A 2011



FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

O decréscimo dos valores liquidados em 2010 no conjunto das ações de infraestrutura esportiva impactou no volume de recursos liquidados do programa em geral. A infraestrutura passou de R\$ 612,5 milhões em 2009 para R\$ 497,5 milhões em 2010. Neste mesmo período, o volume de recursos no programa também decresceu, passando de R\$ 635,9 milhões em 2009 para R\$ 539,3 milhões. Em 2011, o volume de recursos liquidados no programa decresceu novamente, passando de R\$ 539,3 milhões em 2010 para R\$ 528,5 milhões em 2011. No entanto, o decréscimo neste período esteve vinculado ao conjunto de ações relativas às atividades esportivas e de lazer. De 2010 para 2011, os valores liquidados neste conjunto passaram de R\$ 32,6 milhões para R\$ 5,4 milhões.

A implantação de infraestrutura esportiva bem como a proposição de atividades esportivas e de lazer foram as principais ações do programa no período. Estas ações totalizaram 99% do volume de recursos liquidados no programa. No

entanto, conforme já relatado anteriormente, o volume de recursos designados à estas ações indicam que a implantação de infraestrutura esportiva e a proposição de atividades esportivas e de lazer não estavam diretamente vinculadas entre si. Por exemplo, em 2007, a infraestrutura totalizou R\$ 377,7 milhões e o desenvolvimento de atividades somou R\$ 27,1 milhões de recursos liquidados. Em 2008, a infraestrutura passou a somar R\$ 560,4 milhões e as atividades decresceram para R\$ 21,2 milhões de recursos liquidados. Em 2009, o montante liquidado na infraestrutura atingiu R\$ 612,5 milhões e as atividades esportivas e de lazer decresceram para R\$ 19,6 milhões. Além do volume de recursos dos núcleos não acompanhar o crescimento dos recursos em infraestrutura, não houve uma inversão na proporção dos recursos relativos à oferta de atividades.

O volume de recursos liquidados nas ações do “Esporte e Lazer da Cidade” também não indica um padrão quanto ao financiamento das mesmas. Com exceção do conjunto de ações relativo à gestão do programa, todos os demais oscilaram ora para menos ora para mais. Dentre estes, destacamos as oscilações orçamentárias no conjunto relacionado ao desenvolvimento de atividades esportivas e de lazer. Considerando-se que este conjunto tratava da proposição de ações continuadas, seria de se esperar que os valores se mantivessem próximo de uma média crescente. No entanto, não foi isto que ocorreu. Em 2006, este conjunto totalizou R\$ 12,7 milhões, e em 2007 somou R\$ 27,1 milhões de recursos liquidados. Em 2008, o valor decresceu para R\$ 21,2 milhões e em 2009 atingiu R\$ 19,6 milhões de recursos liquidados.

Se por um lado, o volume de recursos liquidados no “Esporte e Lazer da Cidade” esteve vinculado à liquidação dos recursos autorizados na infraestrutura esportiva, no que se refere às modalidades de aplicação, este esteve vinculado ao que foi liquidado na modalidade “Transferências a Municípios”. Assim como na LOA e recursos autorizados, esta modalidade contou com predominância orçamentária em todos os anos do período, totalizando valores acima de 75% do montante do programa. Exceto pelo ano de 2010, somou valores crescentes no decorrer dos anos.

Apesar da predominância orçamentária, tanto a modalidade “Transferências a Municípios” quanto as demais não apresentaram um padrão quanto ao percentual de liquidação dos recursos autorizados. Somente as modalidades que foram incluídas no processo de autorização de recursos em decorrência de créditos especiais liquidaram 100% do que foi autorizado. Foram elas: “Transferências a instituições

multigovernamentais”, “Transferências ao exterior” e “Aplicação direta decorrente de operação entre órgãos, fundos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social”. Dentre as modalidades que apresentaram oscilações, vale destacar as “Aplicações Diretas”. Com um somatório de R\$ 82,2 milhões de recursos liquidados, o equivalente a apenas 2,5% do liquidado no programa, o percentual de liquidação desta modalidade variou entre 85,6% (2004) e 4,5% (2008).

No somatório do período, o financiamento do “Esporte e Lazer da Cidade” ocorreu 97,5% via transferências de recursos e 2,5% via aplicações diretas do governo federal. Não houve liquidação dos recursos na modalidade “A definir”, uma vez que para serem liquidados os recursos autorizados nesta modalidade haviam de ser remanejados para outras modalidades de aplicação. Aqueles que não foram remanejados, nesta etapa do ciclo orçamentário, foram cancelados.

TABELA 38 - DOTAÇÕES LIQUIDADAS DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "ESPORTE E LAZER DA CIDADE" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

Modalidade de Aplicação	Dotações Liquidadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Transferências a Municípios	R\$	109,26	191,20	244,48	337,43	489,12	555,13	405,32	448,82	2.780,76
	%	82,1%	87,0%	91,5%	82,8%	83,6%	87,3%	75,1%	84,9%	83,8%
	Liquidação	67,7%	64,2%	77,6%	83,7%	94,1%	74,3%	65,5%	61,4%	73,3%
Transferências a Estados e ao Distrito Federal	R\$	17,29	21,85	7,08	51,65	78,67	48,29	88,33	53,39	366,54
	%	13,0%	9,9%	2,6%	12,7%	13,4%	7,6%	16,4%	10,1%	11,1%
	Liquidação	38,5%	67,1%	30,3%	52,0%	38,5%	46,3%	38,1%	19,1%	36,0%
Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	R\$	5,29	5,74	11,49	14,56	12,86	13,55	22,28	0,33	86,11
	%	4,0%	2,6%	4,3%	3,6%	2,2%	2,1%	4,1%	0,1%	2,6%
	Liquidação	76,4%	90,8%	83,2%	93,9%	80,7%	57,6%	46,0%	0,9%	51,1%
Aplicações Diretas	R\$	1,29	1,06	4,15	3,80	4,71	19,01	22,18	26,04	82,23
	%	1,0%	0,5%	1,6%	0,9%	0,8%	3,0%	4,1%	4,9%	2,5%
	Liquidação	85,6%	25,5%	48,2%	68,8%	4,5%	22,9%	33,0%	54,8%	25,4%
Transferências a Instituições Multigovernamentais	R\$	-	-	-	-	-	-	1,23	-	1,23
	%	-	-	-	-	-	-	0,2%	-	0,0%
	Liquidação	-	-	-	-	-	-	100,0%	-	100,0%
Transferências ao Exterior	R\$	-	-	-	-	0,02	-	-	-	0,02
	%	-	-	-	-	0,0%	-	-	-	0,0%
	Liquidação	-	-	-	-	100,0%	-	-	-	100,0%
Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	R\$	-	-	-	-	-	-	0,02	-	0,02
	%	-	-	-	-	-	-	0,0%	-	0,0%
	Liquidação	-	-	-	-	-	-	100,0%	-	100,0%
A Definir	R\$	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	Liquidação	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

A respeito da localização geográfica das despesas, com exceção das despesas “nacionais”, não houve um padrão quanto ao percentual de liquidação dos recursos autorizados nas demais despesas das regiões e estados brasileiros. No caso das despesas nacionais, a variação no percentual de liquidação ficou entre 98% (2007) e 88,8% (2006). Nas demais localidades, as oscilações quanto ao percentual de liquidação foram recorrentes, o que indica que a execução dos recursos, no que se refere à localização, não dependia exclusivamente da localidade contemplada. O estado do Acre, por exemplo, liquidou 100% dos recursos autorizados em 2005 e apenas 31% dos recursos em 2011. No Amapá, enquanto que nenhum dos recursos autorizados em 2004 foi liquidado, em 2005 o percentual de liquidação atingiu 100%.

Ainda no que se refere à localidade, foram recorrentes os casos em que uma mesma localidade contou com dotações autorizadas para uma mesma ação do programa, e em determinados anos os recursos foram liquidados e em outros não. Por exemplo, o estado do Acre contou com dotações autorizadas para a ação “Funcionamento de núcleos de esporte recreativo e de lazer” de 2005 a 2011. Em 2009 e 2011, os recursos autorizados não foram liquidados. Outro exemplo foi o estado de São Paulo. Este contou com dotações autorizadas para a ação “Promoção de eventos de esporte recreativo e de lazer” em 2004, 2009, 2010 e 2011. Em 2009 e 2011 os recursos autorizados não foram liquidados. Estes só o foram em 2004 e 2010.

Também não houve uma relação entre o que foi liquidado no programa e em cada localidade. Por exemplo, em 2007, ano em que o programa contou com o maior percentual de liquidação (76,5%), a execução dos recursos autorizados nas localidades contempladas variou entre 100% (Tocantins, Amapá, Mato Grosso) e 27,1% (Goiás). Em 2011, ano com menor percentual de liquidação (46,5%), a execução variou entre 100% (Nordeste) e 0% (Centro-oeste).

A liquidação das despesas regionalizadas também não dependeu da natureza das ações. Isto porque, num mesmo ano do período uma mesma ação autorizada foi executada em uma determinada localidade e em outra não. Em 2010, por exemplo, houve dotações autorizadas da ação “Promoção de eventos interdisciplinares do esporte recreativo e de lazer” para os estados do Amapá, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e para o Distrito Federal. Mas somente os estados de Minas Gerais, São Paulo e o Distrito Federal tiveram liquidação dos recursos.

Ao final do período, as despesas nacionais totalizaram o maior percentual de liquidação dos recursos autorizados (94,5%), seguido da região Sul (69%), Nordeste (58%), Sudeste (52,8%), Norte (46%) e Centro-oeste (44,5%). Em relação ao montante de recursos liquidados, as despesas na região Nordeste totalizaram o maior volume (R\$ 980,67 milhões – 29,6%), seguido das despesas nacionais (R\$ 787,3 milhões – 23,7%), Sudeste (R\$ 702,3 milhões – 21,2%), Sul (R\$ 355,2 milhões – 10,7%), Norte (R\$ 313 milhões – 9,4%), e Centro-oeste (R\$ 178,2 milhões – 5,4%).

Dentre os estados, os maiores percentuais de liquidação se deram no Rio Grande do Norte (76%), Rio Grande do Sul (75,9%) e Alagoas (75,5%). Os menores se deram nos estados de Amazonas (34%), Distrito Federal (38%) e Roraima (38,6%). No que se refere ao montante de recursos liquidados, o maior volume se deu no estado da Bahia (R\$ 246,5 milhões – 7,4%), seguido de Minas Gerais (R\$ 233,7 milhões – 7%), e São Paulo (R\$ 219,3 milhões – 6,6%). Os menores volumes ficaram nos estados do Amapá (R\$ 31,8 milhões – 0,9%), Roraima (R\$ 32,8 milhões – 0,9%), e Rondônia (R\$ 32,9 milhões – 0,9%).

TABELA 39 - DOTAÇÕES LIQUIDADAS DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "ESPORTE E LAZER DA CIDADE" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

Localização da despesa	Dotações Liquidadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Nordeste	R\$	40,64	64,02	96,21	98,04	161,71	196,89	196,51	126,64	980,67
	%	30,5%	29,1%	36,0%	24,1%	27,6%	31,0%	36,4%	24,0%	29,6%
	Liquidação	73,6%	50,7%	70,4%	82,5%	57,3%	55,1%	64,6%	40,8%	58,0%
BA	R\$	13,78	16,98	25,28	16,34	47,39	35,74	49,90	41,18	246,59
CE	R\$	4,91	9,16	17,95	12,64	33,41	29,35	30,38	19,88	157,68
MA	R\$	9,47	9,09	12,72	15,93	21,78	42,61	20,55	13,90	146,06
RN	R\$	2,71	10,02	13,37	29,18	14,97	16,21	15,59	15,96	118,02
PI	R\$	1,63	2,60	8,29	6,13	10,75	15,12	27,60	7,76	79,87
PE	R\$	3,55	8,24	7,43	5,70	11,09	16,04	10,85	7,21	70,11
PB	R\$	2,14	3,28	5,38	3,40	9,44	16,51	11,69	8,81	60,65
SE	R\$	0,82	0,80	2,39	4,08	6,92	17,19	23,09	5,34	60,63
AL	R\$	1,37	3,84	3,40	4,65	5,95	8,13	6,86	3,60	37,80
NE	R\$	0,26	-	-	-	-	0,00	0,00	3,00	3,26
Nacional	R\$	13,24	41,60	47,21	152,58	146,28	106,77	67,74	211,90	787,33
	%	9,9%	18,9%	17,7%	37,4%	25,0%	16,8%	12,6%	40,1%	23,7%
	Liquidação	83,8%	89,7%	88,8%	98,0%	97,2%	95,9%	91,8%	93,7%	94,5%
Sudeste	R\$	29,59	44,35	62,04	62,86	132,24	156,13	120,15	95,02	702,38
	%	22,2%	20,2%	23,2%	15,4%	22,6%	24,6%	22,3%	18,0%	21,2%
	Liquidação	60,6%	60,9%	70,3%	63,6%	72,4%	66,7%	41,9%	29,7%	52,8%
MG	R\$	16,95	19,24	23,97	14,91	39,92	51,51	32,13	35,09	233,74
SP	R\$	6,10	10,92	16,72	14,88	42,98	47,04	42,75	37,96	219,35
RJ	R\$	4,24	10,87	15,86	25,66	40,23	42,74	34,91	13,07	187,57
ES	R\$	2,31	3,32	5,49	7,41	9,11	14,84	9,35	8,89	60,72
SD	R\$	-	-	-	-	0,00	-	1,00	-	1,00
Sul	R\$	18,64	21,81	29,35	45,16	66,50	68,44	52,81	52,54	355,24
	%	14,0%	9,9%	11,0%	11,1%	11,4%	10,8%	9,8%	9,9%	10,7%
	Liquidação	86,3%	48,8%	71,7%	74,6%	63,4%	87,5%	68,1%	60,6%	69,0%
RS	R\$	6,89	7,77	13,40	17,72	33,69	38,48	27,70	32,00	177,66
PR	R\$	9,96	12,32	12,96	23,40	24,86	22,25	19,87	16,26	141,86
SC	R\$	1,80	1,73	2,98	4,04	7,95	7,71	5,25	4,28	35,72

TABELA 39 - DOTAÇÕES LIQUIDADAS DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PROGRAMA "ESPORTE E LAZER DA CIDADE" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES) (continuação)

Localização da despesa	Dotações Liquidadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Norte	R\$	11,96	22,51	21,21	21,34	48,84	83,44	75,39	28,37	313,06
	%	9,0%	10,2%	7,9%	5,2%	8,3%	13,1%	14,0%	5,4%	9,4%
	Liquidação	27,2%	61,1%	57,6%	63,7%	61,4%	52,7%	45,0%	22,8%	46,0%
PA	R\$	1,58	3,95	7,72	6,20	15,12	23,65	16,45	10,66	85,33
TO	R\$	3,10	4,85	4,85	2,68	10,24	10,88	5,25	3,80	45,65
AM	R\$	1,36	1,71	0,99	5,80	7,18	18,49	7,70	1,99	45,22
AC	R\$	1,45	1,88	3,43	2,21	8,92	11,12	6,23	3,92	39,17
RO	R\$	4,27	1,70	2,92	2,85	3,12	8,40	5,67	4,05	32,98
RR	R\$	0,20	0,40	-	-	-	1,60	29,69	1,00	32,89
AP	R\$	0,00	8,02	1,30	1,60	4,27	9,30	4,40	2,95	31,83
Centro-oeste	R\$	19,05	25,56	11,18	27,45	29,81	24,30	26,77	14,11	178,23
	%	14,3%	11,6%	4,2%	6,7%	5,1%	3,8%	5,0%	2,7%	5,4%
	Liquidação	63,0%	65,6%	51,9%	42,2%	63,6%	78,0%	27,0%	20,8%	44,5%
GO	R\$	1,74	11,65	2,73	4,15	15,36	8,38	14,42	7,08	65,51
MT	R\$	5,55	1,53	4,25	3,50	7,74	6,76	5,80	2,10	37,24
DF	R\$	9,32	8,11	1,82	13,29	1,33	1,17	0,20	0,00	35,25
MS	R\$	2,44	3,67	2,38	6,51	3,48	4,96	6,05	4,93	34,42
CO	R\$	-	0,60	-	-	1,89	3,03	0,30	0,00	5,82

FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

A inexistência de um padrão na liquidação dos recursos autorizados bem como a inexistência de um padrão na distribuição dos recursos regionalizados e na classificação da localização das despesas presente nas etapas anteriores se refletiu nas inconsistências quanto o volume e a continuidade nos recursos liquidados do programa “Esporte e Lazer da Cidade” designados para cada localidade do país.

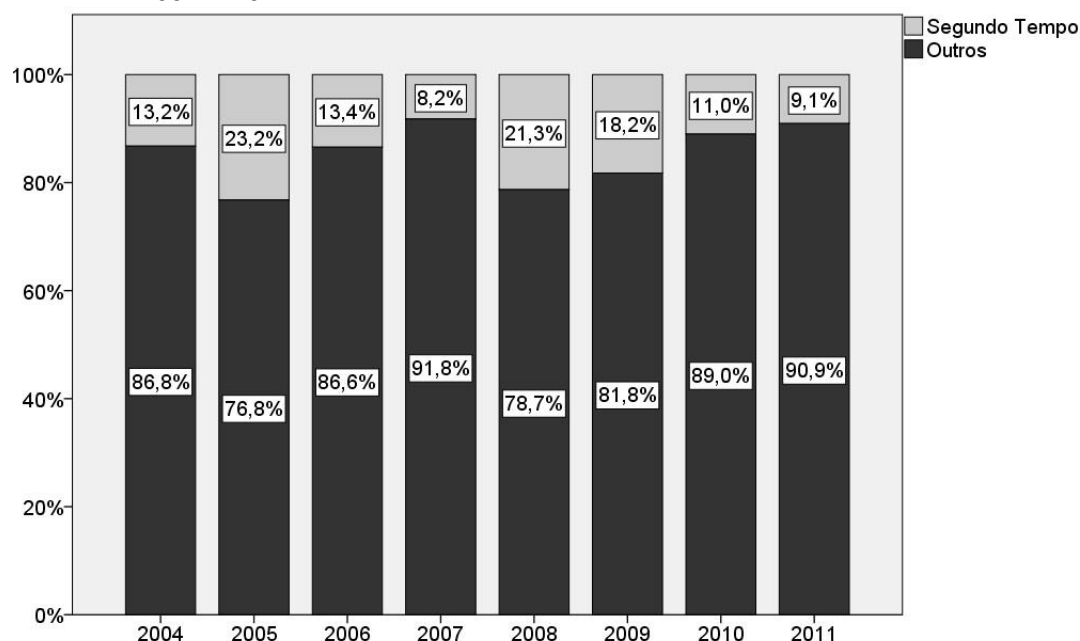
4.2.3 Execução orçamentária e o esporte educacional: “Segundo Tempo”

O processo de execução orçamentária da política pública para o esporte educacional foi marcado por alterações efetuadas pelo Poder Executivo na LOA do programa “Segundo Tempo”. Estas modificações resultaram em um acréscimo de R\$ 105,5 milhões (+7,5%) ao que havia sido proposto pela LOA. O programa, que na LOA somava R\$ 1,4 bilhões, passou a totalizar R\$ 1,5 bilhões de recursos autorizados, o que correspondia a 13,4% dos recursos da função “Desporto e Lazer”.

Apesar do incremento, o Poder Executivo efetuou cortes orçamentários à LOA do programa nos anos de 2006, 2009, 2010 e 2011, e em 2007, este não promoveu nenhuma alteração no volume de recursos designados ao programa pela LOA. O programa, que na LOA totalizava o segundo maior volume de recursos, no processo de autorização de recursos passou a totalizar o terceiro maior volume de recursos autorizados. Esta modificação foi em decorrência do grande volume de créditos adicionais efetuados à LOA do “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, que, nesta fase do ciclo orçamentário, passou a somar o segundo maior volume de recursos.

Vale lembrar que o “Segundo Tempo” era apontado como o principal programa da pasta ministerial pelo PPA e tinha predominância de recursos no PLOA de 2004, 2005, 2008, 2009 e 2010. Todavia, tanto na LOA, quanto no montante de recursos autorizados, o mesmo não figurou como prioritário em nenhum dos anos.

GRÁFICO 39 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES AUTORIZADAS DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011

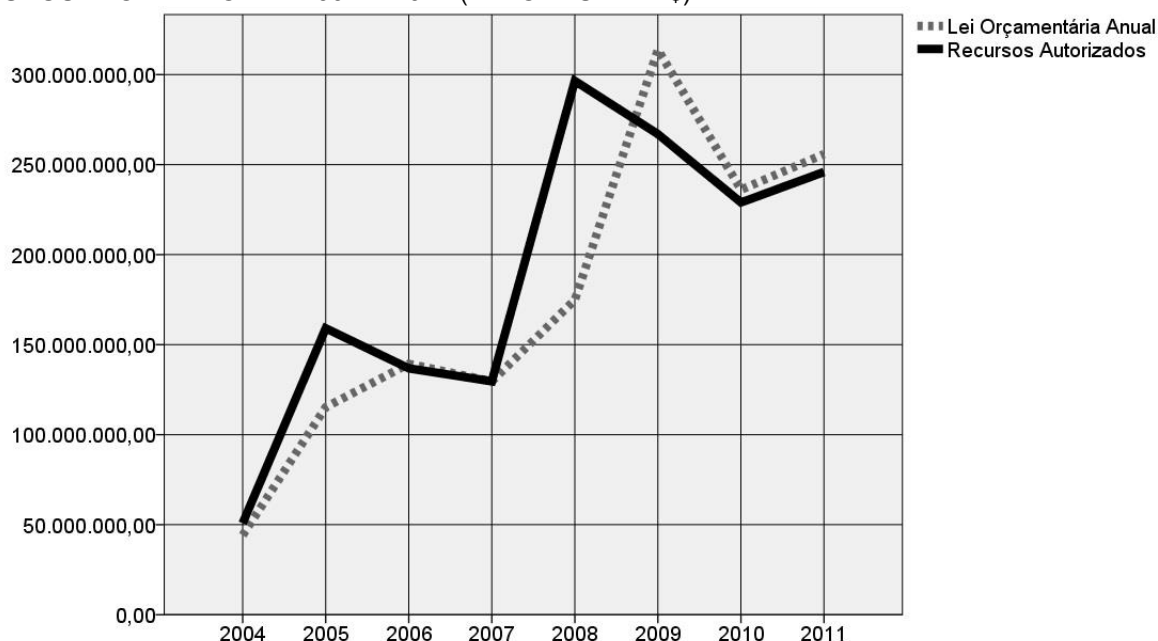


FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

O “Segundo Tempo”, juntamente com o “Esporte e Lazer da Cidade”, “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” e “Gestão das políticas de Esporte e Lazer” foram os programas que sofreram cortes orçamentários no processo de autorização dos recursos. Estes cancelamentos orçamentários não tratavam de cortes que foram efetuados à função “Desporto e Lazer”, uma vez que, no período analisado, a área não totalizou nenhum corte no processo de autorização dos recursos. Eles tratavam de cortes específicos à programação financeira do “Segundo Tempo” e demais programas para a viabilização de créditos para outras finalidades. No caso do “Segundo Tempo”, os cancelamentos de 2006, 2009, 2010 e 2011 totalizaram um corte de R\$ 66,4 milhões de recursos da LOA.

A partir dos cortes efetuados, o financiamento do “Segundo Tempo”, que na LOA foi marcado por duas quedas (2007 e 2010), no processo de autorização passou a contar com quedas em 2006, 2007, 2009 e 2010. Apesar das quedas, os valores do programa cresceram significativamente no PPA 2008-2011. O montante de recursos autorizados no PPA 2008-2011 foi 118% maior que o montante no PPA 2004-2007. E, ao contrário do que indicava o PLOA e a LOA, o ano em que o programa totalizou o maior volume de recursos autorizados foi em 2008: R\$ 296,4 milhões.

GRÁFICO 40 - DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E AUTORIZADAS DO PROGRAMA "SEGUNDO TEMPO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$)



FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

Com exceção da ação “Concessão de prêmios sobre o esporte educacional”, as alterações propostas pelo Poder Executivo nesta etapa do ciclo orçamentário atingiram todas as ações do “Segundo Tempo”, e de forma mais significativa, duas ações do programa: “Funcionamento de núcleos de esporte educacional” e “Implantação de infraestrutura para o desenvolvimento do esporte educacional”. A primeira concentrou o maior volume de incrementos (R\$ 127,1 milhões), e a última totalizou o maior volume de cortes orçamentários no programa (R\$ 26,1 milhões).

Não houve um padrão nas alterações propostas pelo Poder Executivo no processo de autorização de recursos. Ou seja, no decorrer dos anos, nenhuma ação concentrou somente proposições de acréscimos ou decréscimos. Por exemplo, a ação “Gestão e administração do programa” não contou com alterações nos anos de 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 e 2011. Mas em 2009 e 2010, somou respectivamente, um crédito adicional de 400% e 4,5% ao orçamento da LOA. A ação “Funcionamento de núcleos de esporte educacional”, que somou o maior acréscimo no período, totalizou cancelamentos em 2006 (-1,9%), 2009 (-12%), 2010 (-4,1%), e 2011 (-4,6%).

Vale observar que, a promoção de créditos adicionais a uma determinada ação do “Segundo Tempo” não esteve diretamente vinculada a cortes orçamentários em outras ações. Em 2004, por exemplo, a ação “Funcionamento de núcleos de

esporte educacional” totalizou um acréscimo de R\$ 6,6 milhões à LOA. Nenhuma outra ação contou com cortes orçamentários para que o crédito fosse efetuado na mesma. O inverso também foi verificado. Em 2011, esta mesma ação somou um corte orçamentário de R\$ 9,9 milhões, enquanto que nenhuma outra ação apresentou alteração.

Ao final do período, e semelhante ao que foi indicado pelo PLOA e LOA, as ações voltadas para o desenvolvimento de atividades esportivas educacionais totalizaram o maior volume de recursos no programa: R\$ 1,1 bilhões (77,9%). Na sequência, foram contempladas as ações de infraestrutura (R\$ 260,3 milhões – 17,2%), eventos (R\$ 42,9 milhões - 2,8%), gestão do programa (R\$ 31,8 milhões - 2,1%) e ciência e tecnologia (R\$ 150 mil - 0,01%).

TABELA 40 - DOTAÇÕES AUTORIZADAS DO PROGRAMA "SEGUNDO TEMPO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

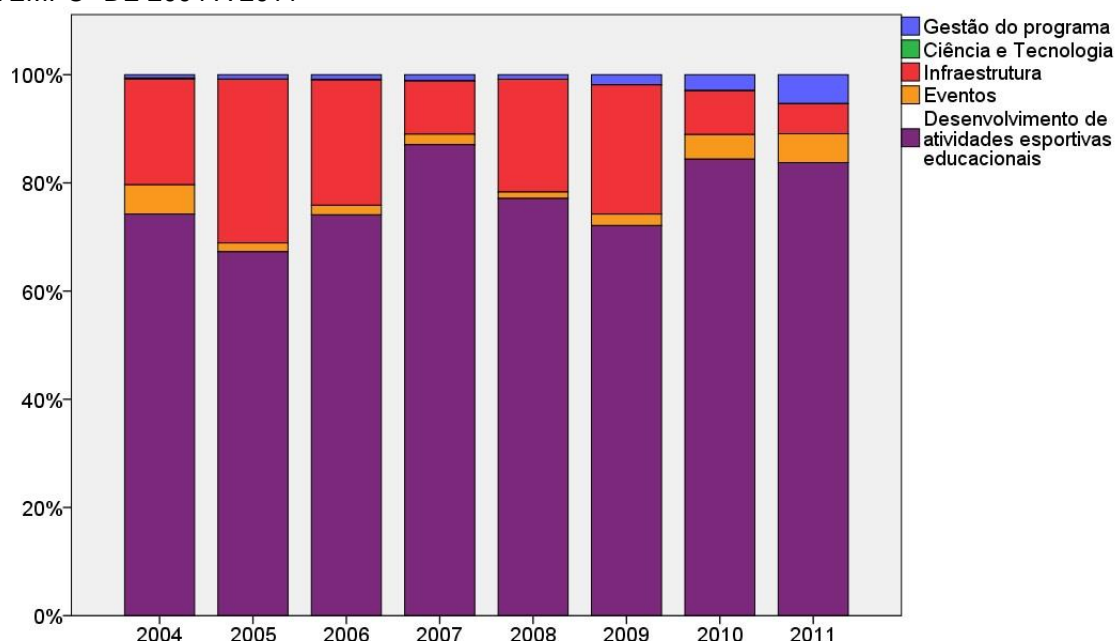
Ação	Dotações Autorizadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Desenvolvimento de atividades esportivas educacionais	R\$	37,73	107,01	101,38	112,86	228,66	192,51	193,26	205,95	1179,36
	%	74,2%	67,3%	74,1%	87,1%	77,1%	72,1%	84,4%	83,7%	77,9%
	Variação	21,5%	71,2%	-1,9%	0,0%	113,4%	-12,1%	-4,1%	-4,6%	12,0%
Funcionamento de Núcleos de Esporte Educacional	R\$	37,73	107,01	101,38	112,86	221,66	187,38	191,56	204,94	1164,51
Desenvolvimento de atividades esportivas educacionais	R\$	-	-	-	-	7,00	5,13	1,70	1,02	14,85
Infraestrutura	R\$	9,93	48,12	31,71	12,76	61,81	63,75	18,59	13,65	260,33
	%	19,5%	30,3%	23,2%	9,8%	20,8%	23,9%	8,1%	5,6%	17,2%
	Variação	0,0%	-1,4%	-1,6%	0,0%	0,0%	-28,2%	0,0%	0,0%	-9,1%
Implantação de infraestrutura para o desenvolvimento do esporte educacional	R\$	9,93	48,12	31,71	12,76	61,81	63,75	18,59	13,65	260,33
Eventos	R\$	2,75	2,60	2,45	2,50	3,50	5,67	10,36	13,14	42,97
	%	5,4%	1,6%	1,8%	1,9%	1,2%	2,1%	4,5%	5,3%	2,8%
	Variação	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	57,5%	9,6%	0,0%	7,5%
Promoção de eventos de esporte educacional	R\$	2,75	2,60	2,45	2,50	2,50	3,38	8,16	11,94	36,28
Participação de delegação brasileira em competições internacionais de esporte educacional	R\$	-	-	-	-	1,00	2,29	2,20	1,20	6,69
Gestão do programa	R\$	0,31	1,30	1,30	1,50	2,50	5,00	6,77	13,18	31,86
	%	0,6%	0,8%	1,0%	1,2%	0,8%	1,9%	3,0%	5,4%	2,1%
	Variação	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	2,4%	0,0%	9,1%
Publicidade de utilidade pública	R\$	0,15	1,00	1,00	1,00	2,00	2,50	3,00	9,00	19,65
Gestão e administração do programa	R\$	0,16	0,30	0,30	0,50	0,50	2,50	3,77	4,18	12,21
Ciência e Tecnologia	R\$	0,10	0,05	-	-	-	-	-	-	0,15
	%	0,2%	0,0%	-	-	-	-	-	-	0,0%
	Variação	0,0%	0,0%	-	-	-	-	-	-	0,0%
Concessão de prêmios sobre o esporte educacional	R\$	0,10	0,05	-	-	-	-	-	-	0,15
Total	R\$	50,82	159,09	136,84	129,62	296,47	266,93	228,98	245,92	1514,67
	Variação	15,1%	38,0%	-1,8%	0,0%	69,5%	-15,0%	-3,0%	-3,9%	7,5%

FONTE: Senado Federal (2013).

Elaboração própria.

Assim como indicado pelo PLOA e LOA, o desenvolvimento de atividades esportivas educacionais contou com a prioridade orçamentária no decorrer de todo o período analisado. Em todos os anos, este conjunto de ações executou valores acima de 72% dos recursos autorizados do programa. Esta característica do “Segundo Tempo” divergiu do “Esporte e Lazer da Cidade”. No último houve uma concentração de recursos nas ações voltadas à infraestrutura em todos os anos do período.

GRÁFICO 41 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES AUTORIZADAS DO PROGRAMA "SEGUNDO TEMPO" DE 2004 A 2011



FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

Da mesma forma que ocorrido no programa “Esporte e Lazer da Cidade”, a proposição de atividades esportivas educacionais e a implantação de infraestrutura foram as principais ações do referido programa. Ambos os conjuntos de ações totalizaram ao final do período 95% dos recursos autorizados do programa e um montante acima de 89% em todos os anos do período. No entanto, tanto o conjunto de ações relativo ao desenvolvimento de atividades esportivas educacionais quanto o conjunto de ação relativo à infraestrutura não mantiveram uma média crescente. Mais especificamente, com exceção do conjunto de ações relativas à gestão do programa, todos os demais apresentaram oscilações orçamentárias. Dentre estes conjuntos, vale destacar o de infraestrutura esportiva. Em 2004, por exemplo, a ação de infraestrutura esportiva no programa somou R\$ 9,9 milhões de recursos autorizados.

Em 2005 esta ação atingiu R\$ 48,1 milhões, e em 2006 e 2007 decresceu para R\$ 31,7 milhões e R\$ 12,7 milhões, respectivamente.

No tocante às formas de financiamento da política pública para o esporte educacional, as alterações efetuadas pelo Poder Executivo no processo de autorização de recursos envolveram todas as modalidades de aplicação previstas pela LOA. Ou seja, o Poder Executivo promoveu modificações tanto no volume de recursos propostos quanto nas formas de aplicação do mesmo. Em 2007, por exemplo, apesar do programa não contar com mudanças quanto ao volume proposto da LOA, todas as modalidades de aplicação previstas apresentaram modificações e houve a inclusão de duas modalidades não previstas pela LOA. Ou seja, parte dos recursos previstos pelas modalidades “Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos”, “Aplicações Diretas” e “A definir” foram remanejados para outras modalidades, promovendo uma reconfiguração nos modos de implementação da política do esporte educacional.

A inclusão de modalidades de aplicação não previstas pela LOA também ocorreu em outros anos do período. Foram elas: “Transferências ao exterior” (2004, 2006, 2007), “Aplicação direta decorrente de operação entre órgãos, fundos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social” (2006, 2007, 2008, 2009, 2011), e “Transferências a consórcios públicos” (2011).

Apesar de todas as modalidades totalizarem alterações, foram duas as modalidades que concentraram o maior volume de modificações. A modalidade “Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos” totalizou o maior volume de créditos adicionais nesta etapa: R\$ 188 milhões, o que representou um crescimento de 70,6% ao que havia sido proposto pela LOA. Por outro lado, a modalidade “Aplicações diretas” totalizou o maior volume de cancelamentos: R\$ 111,7 milhões, o que correspondeu a um cancelamento de 36,3% de recursos propostos pela LOA.

Não houve um padrão nas alterações propostas pelo Poder Executivo em nenhuma das modalidades de aplicação. Todas as modalidades previstas contaram com acréscimos e cancelamentos no decorrer dos anos. Por exemplo, a modalidade “Aplicações Diretas” totalizou um incremento de 325,4% à LOA de 2004, ao passo que em 2005, a mesma somou um cancelamento de 29,8% do previsto.

As alterações em cada modalidade de aplicação também não estavam diretamente relacionadas ao montante geral do “Segundo Tempo”. Em 2011, por exemplo, ao mesmo tempo em que o montante de recursos autorizados no programa contou com um cancelamento de 3,9%, houve a inclusão de uma modalidade não prevista (“Transferências a consórcios públicos”) e as “Aplicações diretas” somaram um incremento de 163,5% ao que estava previsto na LOA.

No somatório do período, e seguindo a tendência de financiamento proposto pelo PLOA e LOA, a aplicação dos recursos autorizados no “Segundo Tempo” aconteceria 86,7% via transferências aos municípios, estados, Distrito Federal e instituições sem fins lucrativos e 12,9% via aplicações diretas do governo federal. Dentre os repasses, a predominância orçamentária oscilou entre os municípios (2005, 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011) e as instituições privadas sem fins lucrativos (2004 e 2006). Aproximadamente 0,3% dos recursos autorizados foram designados como “A definir”, e as alterações, mais precisamente, os cancelamentos efetuados nesta modalidade no decorrer desta etapa do ciclo orçamentário estavam relacionados com o remanejamento destes recursos para outras modalidades de aplicação.

TABELA 41 - DOTAÇÕES AUTORIZADAS DO PROGRAMA "SEGUNDO TEMPO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

Modalidade de Aplicação	Dotações Autorizadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Transferências a Municípios	R\$	13,78	71,83	44,29	46,32	120,38	98,96	77,12	81,61	554,29
	%	27,1%	45,2%	32,4%	35,7%	40,6%	37,1%	33,7%	33,2%	36,6%
	Variação	-19,3%	-15,0%	+207,3%	+55,2%	+56,1%	+9,4%	-25,5%	-10,9%	+9,0%
Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	R\$	23,46	58,09	79,66	37,37	98,82	61,83	59,12	35,98	454,32
	%	46,2%	36,5%	58,2%	28,8%	33,3%	23,2%	25,8%	14,6%	30,0%
	Variação	+319,6%	+430,2%	+430,6%	-11,0%	+452,1%	+45,9%	+9,5%	-54,1%	+70,6%
Transferências a Estados e ao Distrito Federal	R\$	6,50	21,28	8,43	36,48	51,59	85,03	40,59	53,23	303,13
	%	12,8%	13,4%	6,2%	28,1%	17,4%	31,9%	17,7%	21,6%	20,0%
	Variação	-67,4%	+166,0%	-15,4%	+399,7%	+53,2%	-20,3%	-21,6%	-1,2%	+4,1%
Aplicações Diretas	R\$	6,42	7,28	4,43	8,32	25,15	20,08	50,30	73,90	195,89
	%	12,6%	4,6%	3,2%	6,4%	8,5%	7,5%	22,0%	30,1%	12,9%
	Variação	+325,4%	-29,8%	-94,2%	-83,4%	-42,4%	-72,3%	+106,9%	+163,5%	-36,3%
A Definir	R\$	-	0,60	0,00	0,12	0,46	1,00	1,85	0,95	4,98
	%	-	0,4%	0,0%	0,1%	0,2%	0,4%	0,8%	0,4%	0,3%
	Variação	-	-57,1%	-100,0%	-45,5%	-82,0%	-42,2%	-25,1%	-75,3%	-85,9%
Transferências ao Exterior	R\$	0,66	-	0,04	1,00	-	-	-	-	1,69
	%	1,3%	-	0,0%	0,8%	-	-	-	-	0,1%
	Variação	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	R\$	-	-	0,01	0,01	0,06	0,04	-	0,08	0,20
	%	-	-	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-	0,0%	0,0%
	Variação	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferências a Consórcios Públicos	R\$	-	-	-	-	-	-	-	0,16	0,16
	%	-	-	-	-	-	-	-	0,1%	0,0%
	Variação	-	-	-	-	-	-	-	-	-

FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

A respeito da localização das despesas, exceto pela LOA de 2007 e 2008, todas as alterações efetuadas pelo Poder Executivo na programação orçamentária do “Segundo Tempo” foram na chancela “despesas nacionais”. Em 2004, 2005, 2006, 2009, 2010 e 2011, as alterações, portanto, não tratavam de uma redistribuição dos recursos regionalizados, mas da abertura de créditos adicionais e/ou cancelamentos nas dotações nacionais.

A LOA de 2007 não apresentou alteração no que se refere à localização das despesas. O ano de 2008 foi, então, o único do período em que o Poder Executivo promoveu alterações na distribuição geográfica dos recursos da LOA. Neste ano, as dotações nacionais e a do estado do Mato Grosso do Sul totalizaram um acréscimo de 86,1% e 32,1%, respectivamente. Por outro lado, outros 17 estados obtiveram cancelamentos orçamentários e os estados do Rio de Janeiro e Sergipe não apresentaram alterações. Ou seja, além de 69,5% de acréscimos via abertura de créditos adicionais na LOA 2008, o Poder Executivo remanejou os créditos cancelados nos 17 estados para as despesas nacionais e/ou para o estado do Mato Grosso do Sul.

No somatório do período, e seguindo a tendência do PLOA e LOA, as despesas nacionais totalizaram o maior volume de recursos autorizados: R\$ 1,3 bilhões, o que correspondia a 89,7% do volume total do “Segundo Tempo”. Na sequência, foram contempladas a região Nordeste (R\$ 48,7 milhões – 3,2%), Sudeste (R\$ 42,1 milhões – 2,8%), Centro-oeste (R\$ 29,2 milhões – 1,9%), Sul (R\$ 27,2 milhões – 1,8%) e Norte (R\$ 8,35 milhões – 0,6%). Dentre os estados, Minas Gerais, Distrito Federal e Rio de Janeiro totalizaram o maior volume de recursos autorizados, sendo, respectivamente, R\$ 20,2 milhões, R\$ 17,1 milhões e R\$ 14,9 milhões.

TABELA 42 - DOTAÇÕES AUTORIZADAS DO PROGRAMA "SEGUNDO TEMPO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

Localização da Despesa	Dotações Autorizadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Nacional	R\$	48,91	138,45	128,10	117,40	262,62	236,74	208,79	218,02	1359,03
	%	96,2%	87,0%	93,6%	90,6%	88,6%	88,7%	91,2%	88,7%	89,7%
	Variação	+15,8%	+46,3%	-1,9%	0,0%	+86,1%	-16,5%	-3,3%	-4,4%	+8,4%
Nordeste	R\$	0,42	11,93	0,88	3,41	9,81	9,41	3,95	8,90	48,71
	%	0,8%	7,5%	0,6%	2,6%	3,3%	3,5%	1,7%	3,6%	3,2%
	Variação	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-2,1%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,4%
PI	R\$	0,05	-	-	0,25	2,34	6,60	3,00	0,10	12,34
RN	R\$	-	8,45	0,35	0,64	0,59	0,00	0,40	-	10,43
PE	R\$	-	0,53	-	0,75	0,82	2,21	0,55	2,35	7,21
BA	R\$	0,10	-	0,08	0,22	0,74	0,30	-	4,50	5,94
CE	R\$	0,07	0,15	0,45	1,20	1,10	0,30	-	1,60	4,87
SE	R\$	-	2,80	-	-	0,60	-	-	0,10	3,50
PB	R\$	-	-	-	0,20	2,25	-	-	-	2,45
AL	R\$	-	-	-	0,15	0,68	-	-	0,25	1,08
MA	R\$	0,20	-	-	-	0,68	-	-	-	0,88
Sudeste	R\$	1,39	2,68	2,74	3,12	9,00	5,12	8,30	9,75	42,10
	%	2,7%	1,7%	2,0%	2,4%	3,0%	1,9%	3,6%	4,0%	2,8%
	Variação	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-2,4%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,5%
MG	R\$	1,13	1,70	1,00	1,72	7,21	3,37	2,65	1,50	20,27
RJ	R\$	0,26	0,80	0,28	0,50	0,15	0,60	4,75	7,65	14,99
SP	R\$	-	0,05	1,46	0,90	1,64	1,15	0,90	0,60	6,70
ES	R\$	-	0,13	-	-	-	-	-	-	0,13
Centro-oeste	R\$	0,10	1,72	0,40	1,33	4,29	12,60	2,10	6,75	29,29
	%	0,2%	1,1%	0,3%	1,0%	1,4%	4,7%	0,9%	2,7%	1,9%
	Variação	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	+19,8%	0,0%	0,0%	0,0%	+2,5%
DF	R\$	0,10	-	-	-	-	11,30	-	5,70	17,10
MS	R\$	-	-	-	0,23	3,05	0,20	1,70	0,75	5,93
GO	R\$	-	0,90	0,40	1,10	1,24	1,10	0,40	0,30	5,44
MT	R\$	-	0,82	-	-	-	-	-	-	0,82

TABELA 42 - DOTAÇÕES AUTORIZADAS DO PROGRAMA "SEGUNDO TEMPO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES) (continuação)

Localização da Despesa	Dotações Autorizadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Sul	R\$	0,00	3,96	4,15	4,37	5,47	2,96	4,29	2,00	27,19
	%	0,0%	2,5%	3,0%	3,4%	1,8%	1,1%	1,9%	0,8%	1,8%
	Variação	-	0,0%	0,0%	0,0%	-2,4%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,5%
RS	R\$	-	1,60	2,85	1,12	2,35	2,06	2,85	1,70	14,53
PR	R\$	-	1,17	1,10	2,40	1,51	0,00	0,74	0,00	6,92
SC	R\$	-	1,19	0,20	0,85	1,61	0,90	0,70	0,30	5,75
Norte	R\$	-	0,35	0,57	-	5,28	0,10	1,55	0,50	8,35
	%	-	0,2%	0,4%	-	1,8%	0,0%	0,7%	0,2%	0,6%
	Variação	-	0,0%	0,0%	-	-2,3%	0,0%	0,0%	0,0%	-1,5%
RO	R\$	-	0,10	0,20	-	4,25	-	-	-	4,55
AC	R\$	-	-	0,12	-	-	-	0,70	0,50	1,32
AM	R\$	-	-	0,25	-	0,78	-	0,35	-	1,38
AP	R\$	-	-	-	-	0,24	-	0,50	-	0,74
PA	R\$	-	0,25	-	-	-	0,10	-	-	0,35

FONTE: Senado Federal (2013).

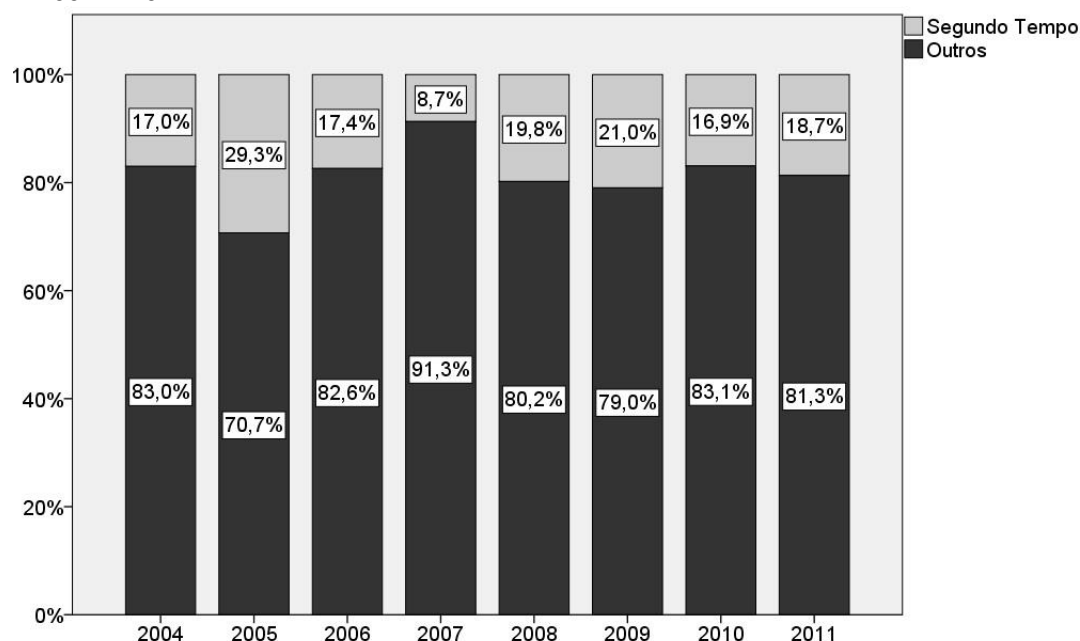
Elaboração própria.

O quadro de não continuidade no repasse do financiamento aos estados e regiões, bem como as oscilações no montante designado a cada localidade presentes na etapa anterior se manteve no processo de autorização dos recursos. Os estados de Espírito Santo e Mato Grosso, por exemplo, foram contemplados em apenas um dos anos do período. Além disto, não houve dotações regionalizadas em dois estados do Norte: Roraima e Tocantins. Vale observar também que, em 2004, nenhum estado da região Sul e Norte, e em 2007, nenhum estado da região Norte foi contemplado com dotações localizadas. Apenas os estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro totalizaram dotações autorizadas em todos os anos do período analisado.

A partir da autorização dos recursos, o ciclo orçamentário seguiu com o empenho e liquidação dos mesmos. Dos R\$ 1,5 bilhões de recursos autorizados, R\$ 1,2 bilhões foram liquidados. Ou seja, 79,8% dos recursos autorizados foram executados pelo poder público.

O volume de recursos liquidados no programa “Segundo Tempo” correspondeu a 17,3% do total que foi liquidado na função “Desporto e Lazer”, e ao segundo maior volume de recursos liquidados entre os programas governamentais. Assim como na LOA e no montante de recursos autorizados, o “Segundo Tempo” não figurou como programa prioritário em nenhum dos anos, apesar de ser apontado como o principal programa da pasta ministerial e contar com predominância de recursos no PLOA de 2004, 2005, 2008, 2009 e 2010.

GRÁFICO 42 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES LIQUIDADAS DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011



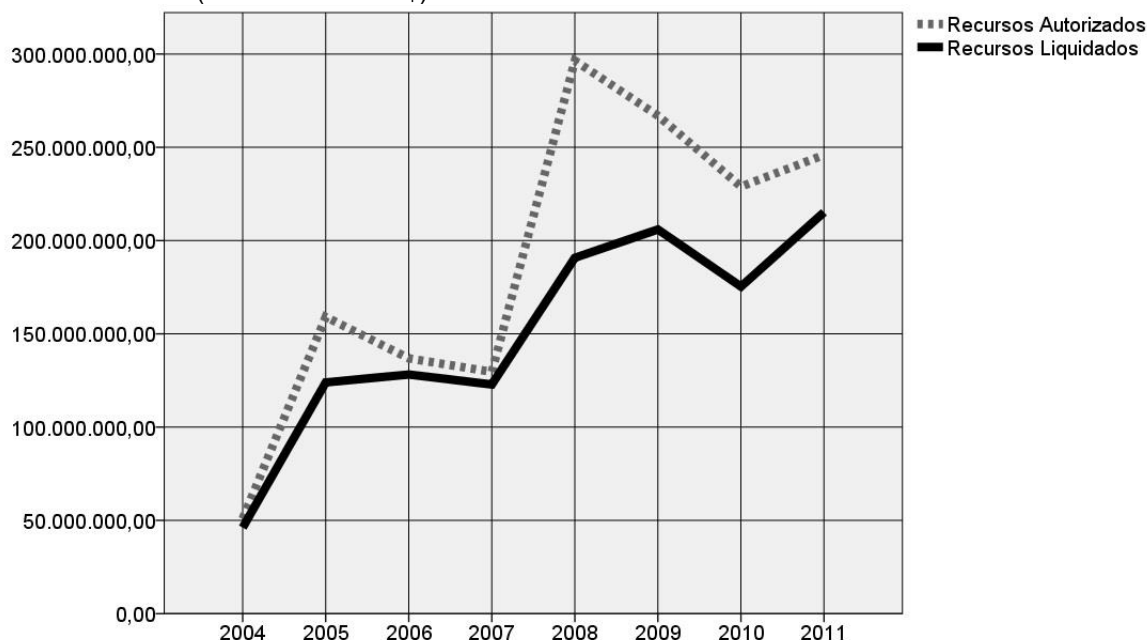
FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

O percentual de liquidação do “Segundo Tempo” foi o terceiro maior entre os programas da função “Desporto e Lazer” e, entre os programas finalísticos, ficou abaixo apenas do percentual do “Rumo ao Pan 2007”. Este percentual variou entre 94,8% (2007) e 76,6% (2010), e, assim como na função “Desporto e Lazer”, a média de liquidação decresceu entre os planos governamentais. No PPA 2004-2007, o “Segundo Tempo” liquidou 88,4% dos recursos autorizados, e no PPA 2008-2011 este percentual passou para 75,8%. No entanto, ao contrário do que foi encontrado na função “Desporto e Lazer” como um todo, o percentual de liquidação deste programa não decresceu a partir de 2007.

No que se refere ao volume de recursos, apesar de obter um percentual de liquidação menor, o PPA 2008-2011 foi marcado por um crescimento expressivo dos valores frente ao PPA 2004-2007. Enquanto que no PPA 2004-2007, o montante liquidado foi de R\$ 421,1 milhões, no PPA 2008-2011, este volume cresceu 86,9% e atingiu R\$ 787,2 milhões de recursos liquidados. E, ao contrário do que indicavam o PLOA, LOA e recursos autorizados, o ano com maior volume de recursos liquidados no programa ocorreu em 2011: R\$ 215,1 milhões. Diferentemente também do que indicava os recursos autorizados, o financiamento do “Segundo Tempo” não foi marcado por quatro momentos de quedas em 2006, 2007, 2009 e 2010. Na liquidação,

assim como na LOA, o financiamento do programa contou com quedas apenas em 2007 e 2010.

GRÁFICO 43 - DOTAÇÕES AUTORIZADAS E LIQUIDADAS DO PROGRAMA "SEGUNDO TEMPO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$)



FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

Exceto pela ação, “Concessão de prêmios sobre o esporte educacional”, todas as demais ações previstas do “Segundo Tempo” totalizaram uma média acima de 65% de liquidação dos recursos autorizados. A ação “Concessão de prêmios sobre o esporte educacional”, que contou com recursos autorizados em 2004 e 2005, não liquidou nenhum recurso previsto. O conjunto de ações “Ciência e Tecnologia” não executou nenhum recurso no período analisado.

Apesar de totalizar um percentual de liquidação superior a 65%, exceto pela ação “Gestão e administração do programa”, todas as demais oscilaram no decorrer dos anos quanto ao seu percentual de liquidação. A ação “publicidade de utilidade pública”, por exemplo, totalizou 100% dos recursos autorizados em 2004, 2008, 2009, 2010 e 2011, e 99,4% em 2005, mas em 2006 e 2007 não executou nenhum recurso autorizado. Outro exemplo foi a ação “Participação de delegação brasileira em competições internacionais de esporte educacional”. Esta executou 99,4% dos recursos autorizados em 2009, mas em 2011 não liquidou nenhum recurso previsto.

As oscilações no percentual de liquidação também se fizeram presentes nas duas principais ações do programa. A ação “Funcionamento de núcleos de esporte educacional oscilou entre 99,4% (2007) e 55,2% (2008). Já a ação “Implantação de infraestrutura para o desenvolvimento do esporte educacional” variou entre 97,2% (2004) e 55,9% (2010).

Dentre os conjuntos de ações, o relacionado com a gestão do programa totalizou o maior percentual de liquidação: 97,6%. Na sequência, foram contempladas as ações de infraestrutura (82,2%), eventos (81,1%), desenvolvimento de atividades esportivas educacionais (78,9%), e ciência e tecnologia (0%). No que se refere ao volume, semelhante ao que foi indicado pelo PLOA e LOA e recursos autorizados, as ações voltadas para o desenvolvimento de atividades esportivas educacionais totalizaram o maior montante de recursos no programa: R\$ 930 milhões (77,0%). Na sequência, os recursos foram designados às ações de infraestrutura (R\$ 214 milhões – 17,7%), eventos (R\$ 34,8 milhões - 2,9%), gestão do programa (R\$ 29,5 milhões - 2,4%), ciência e tecnologia (R\$ 0,00 - 0%).

TABELA 43 - DOTAÇÕES LIQUIDADAS DO PROGRAMA "SEGUNDO TEMPO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

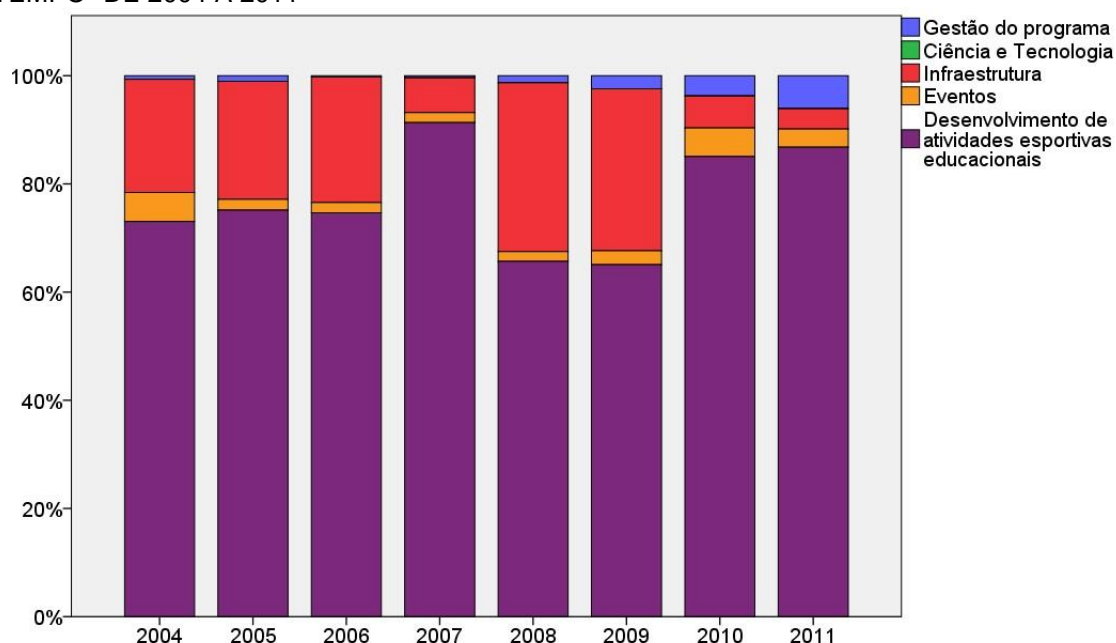
Ação	Dotações Liquidadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Desenvolvimento de atividades esportivas educacionais	R\$	33,70	93,18	95,72	112,21	125,33	134,03	149,14	186,73	930,05
	%	73,0%	75,2%	74,7%	91,3%	65,7%	65,1%	85,1%	86,8%	77,0%
	Liquidação	89,3%	87,1%	94,4%	99,4%	54,8%	69,6%	77,2%	90,7%	78,9%
Funcionamento de núcleos de esporte educacional	R\$	33,70	93,18	95,72	112,21	122,42	128,91	147,69	186,56	920,39
Desenvolvimento de atividades esportivas educacionais	R\$	-	-	-	-	2,91	5,13	1,45	0,17	9,66
Infraestrutura	R\$	9,65	27,06	29,74	7,89	59,51	61,67	10,39	8,09	214,00
	%	20,9%	21,8%	23,2%	6,4%	31,2%	29,9%	5,9%	3,8%	17,7%
	Liquidação	97,2%	56,2%	93,8%	61,8%	96,3%	96,7%	55,9%	59,3%	82,2%
Implantação de infraestrutura para o desenvolvimento do esporte educacional	R\$	9,65	27,06	29,74	7,89	59,51	61,67	10,39	8,09	214,00
Eventos	R\$	2,48	2,46	2,44	2,27	3,46	5,27	9,26	7,23	34,87
	%	5,4%	2,0%	1,9%	1,9%	1,8%	2,6%	5,3%	3,4%	2,9%
	Liquidação	90,0%	94,5%	99,7%	91,0%	98,9%	92,9%	89,4%	55,0%	81,1%
Promoção de eventos de esporte educacional	R\$	2,48	2,46	2,44	2,27	2,50	2,99	7,32	7,23	29,68
Participação de delegação brasileira em competições internacionais de esporte educacional	R\$	-	-	-	-	0,96	2,28	1,95	0,00	5,19
Gestão do programa	R\$	0,31	1,28	0,30	0,50	2,50	4,99	6,56	13,13	29,56
	%	0,7%	1,0%	0,2%	0,4%	1,3%	2,4%	3,7%	6,1%	2,4%
	Liquidação	100,0%	98,2%	22,9%	33,1%	99,8%	99,9%	96,9%	99,7%	92,8%
Publicidade de utilidade pública	R\$	0,15	0,99	0,00	0,00	2,00	2,50	3,00	9,00	17,64
Gestão e administração do programa	R\$	0,16	0,28	0,30	0,50	0,50	2,49	3,56	4,13	11,92
Ciência e Tecnologia	R\$	0,00	0,00	-	-	-	-	-	-	0,00
	%	0,0%	0,0%	-	-	-	-	-	-	0,0%
	Liquidação	0,0%	0,0%	-	-	-	-	-	-	0,0%
Concessão de prêmios sobre o esporte educacional	R\$	0,00	0,00	-	-	-	-	-	-	0,00
Total	R\$	46,14	123,97	128,21	122,86	190,79	205,97	175,35	215,18	1208,48
	Liquidação	90,8%	77,9%	93,7%	94,8%	64,4%	77,2%	76,6%	87,5%	79,8%

FONTE: Senado Federal (2013).

Elaboração própria.

Assim como indicado pelo PLOA, LOA e recursos autorizados, o desenvolvimento de atividades esportivas educacionais teve prioridade orçamentária no decorrer de todo o período analisado. Em todos os anos, este conjunto de ações totalizou valores acima de 65% dos recursos liquidados do programa. Esta característica do “Segundo Tempo” divergiu do “Esporte e Lazer da Cidade”, programa este que teve uma concentração de recursos em ações voltadas à infraestrutura em todos os anos do período.

GRÁFICO 44 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES LIQUIDADAS DO PROGRAMA "SEGUNDO TEMPO" DE 2004 A 2011



FONTE: Senado Federal (2013).
Elaboração própria.

O conjunto de ação relativo ao desenvolvimento de atividades esportivas educacionais manteve uma média crescente de liquidação de recursos em todos os anos. Esta média crescente não tinha se concretizada em nenhuma das etapas anteriores. Contudo, na liquidação dos recursos, o conjunto relativo ao desenvolvimento de atividades esportivas educacionais totalizou em 2004 R\$ 33,7 milhões e em 2011 atingiu R\$ 186,7 milhões. Nenhum outro conjunto de ações apresentou uma tendência média crescente em todos os anos do período.

A segunda principal ação do programa manteve as oscilações orçamentárias presentes nas etapas anteriores. Em 2006, por exemplo, a ação “Implantação de infraestrutura para o desenvolvimento do esporte educacional” totalizou R\$ 29,7 milhões e em 2007 passou a somar apenas R\$ 7,8 milhões. Em 2008, os valores liquidados atingiram R\$ 59,5 milhões.

No tocante às formas de financiamento da política pública para o esporte educacional, não houve um padrão quanto o percentual de liquidação das modalidades de aplicação do “Segundo Tempo”. Com exceção da modalidade “Transferências ao exterior”, todas as demais oscilaram quanto à liquidação dos recursos autorizados. Por exemplo, a principal modalidade de aplicação - “Transferências a municípios” - liquidou 92,9% em 2007 e em 2008 liquidou 61,3% dos recursos autorizados.

No somatório do período, e seguindo a tendência de financiamento proposto pelo PLOA, LOA e recursos autorizados, o financiamento no “Segundo Tempo” se deu 86,3% via transferências aos municípios, estados, Distrito Federal e instituições sem fins lucrativos e 13,7% via aplicações diretas do governo federal. A predominância orçamentária oscilou entre os repasses a instituições privadas sem fins lucrativos (2004, 2005 e 2006) e aos municípios (2007, 2008, 2009 e 2010) e entre aplicações diretas do governo federal (2011). Não houve liquidação dos recursos das modalidades “Transferências a consórcios públicos” e “A definir”. Os recursos autorizados desta última haviam de ser remanejados para outras modalidades de aplicação para serem liquidados.

TABELA 44 - DOTAÇÕES LIQUIDADAS DO PROGRAMA "SEGUNDO TEMPO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

Modalidade de Aplicação	Dotações Liquidadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Transferências a Municípios	R\$	11,32	52,88	40,80	43,03	73,75	71,11	65,38	67,04	425,31
	%	24,5%	42,7%	31,8%	35,0%	38,7%	34,5%	37,3%	31,2%	35,2%
	Liquidação	82,2%	73,6%	92,1%	92,9%	61,3%	71,9%	84,8%	82,1%	76,7%
Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	R\$	22,31	57,31	76,91	36,70	60,32	60,40	56,04	25,98	395,96
	%	48,3%	46,2%	60,0%	29,9%	31,6%	29,3%	32,0%	12,1%	32,8%
	Liquidação	95,1%	98,7%	96,5%	98,2%	61,0%	97,7%	94,8%	72,2%	87,2%
Transferências a Estados e ao Distrito Federal	R\$	5,56	7,60	7,41	35,53	37,95	59,95	15,67	50,77	220,45
	%	12,1%	6,1%	5,8%	28,9%	19,9%	29,1%	8,9%	23,6%	18,2%
	Liquidação	85,5%	35,7%	87,9%	97,4%	73,6%	70,5%	38,6%	95,4%	72,7%
Aplicações Diretas	R\$	6,29	6,18	3,05	6,59	18,71	14,47	38,26	71,32	164,87
	%	13,6%	5,0%	2,4%	5,4%	9,8%	7,0%	21,8%	33,1%	13,6%
	Liquidação	97,9%	84,9%	69,0%	79,3%	74,4%	72,0%	76,1%	96,5%	84,2%
Transferências ao Exterior	R\$	0,66	-	0,04	1,00	-	-	-	-	1,69
	%	1,4%	-	0,0%	0,8%	-	-	-	-	0,1%
	Liquidação	100,0%	-	100,0%	100,0%	-	-	-	-	100,0%
Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	R\$	-	-	0,00	0,01	0,05	0,04	-	0,08	0,20
	%	-	-	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-	0,0%	0,0%
	Liquidação	-	-	75,4%	94,0%	90,5%	100,0%	-	98,8%	95,6%
A Definir	R\$	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	%	-	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	Liquidação	-	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Transferências a Consórcios Públicos	R\$	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,00
	%	-	-	-	-	-	-	-	0,0%	0,0%
	Liquidação	-	-	-	-	-	-	-	0,0%	0,0%

FONTE: Senado Federal (2013).

Elaboração própria.

A respeito à localização das despesas, todas as regiões e estados contemplados com dotações autorizadas totalizaram recursos liquidados no período. No entanto, no decorrer dos anos, várias despesas regionalizadas não contaram com a liquidação dos recursos autorizados. Isto aconteceu com os seguintes estados: Alagoas (2007), Amazonas (2006), Bahia (2006), Ceará (2004, 2005, 2009), Distrito Federal (2004), Goiás (2010, 2011), Mato Grosso do Sul (2009, 2011), Pará (2009), Paraná (2010), Pernambuco (2010), Piauí (2011), Rio de Janeiro (2005, 2006, 2007, 2009, 2011), Rio Grande do Norte (2007), Rondônia (2005), Santa Catarina (2006, 2010, 2011), São Paulo (2005, 2011) e Sergipe (2008, 2011).

Ao mesmo tempo em que houve recursos autorizados não liquidados, várias despesas regionalizadas contaram com 100% de liquidação dos recursos autorizados. Não houve, portanto, um padrão quanto à liquidação dos recursos entre os estados. Por exemplo, o estado de Santa Catarina liquidou 100% dos recursos autorizados em 2005, 2008 e 2009, e 47,1% em 2007. Em 2006, 2010 e 2011, não liquidou nenhum recurso autorizado. Estas oscilações foram recorrentes entre todas as despesas regionalizadas.

A oscilação nas despesas regionalizadas não dependeu exclusivamente da natureza das ações. Ou seja, uma mesma localidade contou com dotações autorizadas para uma mesma ação do programa, mas em determinados anos os recursos foram liquidados e em outros não. Por exemplo, o estado de Pernambuco contou com dotações autorizadas para a ação “Promoção de eventos de esporte educacional” em 2010 e 2011. Mas estas só foram liquidadas em 2011. O estado do Acre, por exemplo, contou com dotações autorizadas para a ação “Funcionamento de núcleos de esporte educacional” em 2006 e 2010. Estas foram executadas apenas em 2006.

Apesar de não depender exclusivamente da natureza das ações, a liquidação das despesas regionalizadas indica grandes divergências entre as ações. Foram três as ações do programa contempladas com despesas regionalizadas: “Implantação de infraestrutura para o desenvolvimento do esporte educacional”, “Funcionamento de núcleos de esporte educacional” e “Promoção de eventos de esporte educacional”. Do total de R\$ 131,4 milhões autorizados em despesas regionalizadas à primeira ação - “Implantação de infraestrutura para o desenvolvimento do esporte educacional” -, R\$ 98 milhões foram liquidados, o que correspondeu a uma execução de 74,6% dos

recursos. Por outro lado, do total de R\$ 24,2 milhões autorizados em despesas regionalizadas às duas últimas ações – “Funcionamento de núcleos de esporte educacional” e “Promoção de eventos de esporte educacional” -, R\$ 1,6 milhões foram liquidados, o que representou uma liquidação de apenas 7%. Diante disto, podemos inferir que o Poder Executivo optou por concentrar a execução dos recursos autorizados nas ações “Funcionamento de núcleos de esporte educacional” e “Promoção de eventos de esporte educacional” nas dotações nacionais. Por outro lado, o Poder Executivo não diferenciou a execução dos recursos autorizados regionalizados e nacionais na ação “Implantação de infraestrutura para o desenvolvimento do esporte educacional”.

No somatório do período, e seguindo a tendência do PLOA, LOA e recursos autorizados, as despesas nacionais totalizaram o maior volume de recursos liquidados: R\$ 1,1 bilhões, o que correspondia a 91,7% do volume total do “Segundo Tempo”. Na sequência, foram contempladas a região Centro-oeste (R\$ 24,8 milhões – 2,1%), Sudeste (R\$ 20,1 milhões – 1,7%), Norte (R\$ 19,8 milhões – 1,6%), Sul (R\$ 19,7 milhões – 1,6%) e Nordeste (R\$ 15,1 milhões – 1,3%).

Dentre os estados, o Amapá, a Paraíba, o Mato Grosso e o Maranhão totalizaram 100% dos recursos autorizados. Os estados que totalizaram os menores percentuais de liquidação foram: Rio de Janeiro (5,1%), Sergipe (8,6%) e Rio Grande do Norte (19,5%). No que se refere ao volume de recursos, o Distrito Federal e os estados de Minas Gerais e Piauí totalizaram o maior volume de recursos liquidados, sendo, respectivamente, R\$ 15,8 milhões, R\$ 14,9 milhões e R\$ 12,1 milhões.

TABELA 45 - DOTAÇÕES LIQUIDADAS DO PROGRAMA "SEGUNDO TEMPO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

Localização da Despesa	Dotações Liquidadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Nacional	R\$	44,60	115,16	121,58	115,15	159,68	179,65	165,98	206,94	1108,72
	%	96,7%	92,9%	94,8%	93,7%	83,7%	87,2%	94,7%	96,2%	91,7%
	Liquidação	91,2%	83,2%	94,9%	98,1%	60,8%	75,9%	79,5%	94,9%	81,6%
Nordeste	R\$	0,35	1,63	0,80	2,20	8,39	8,41	3,40	2,15	27,33
	%	0,8%	1,3%	0,6%	1,8%	4,4%	4,1%	1,9%	1,0%	2,3%
	Liquidação	83,3%	13,7%	90,9%	64,5%	85,5%	89,4%	86,1%	24,4%	56,1%
PI	R\$	0,05	-	-	0,25	2,24	6,60	3,00	0,00	12,14
PE	R\$	-	0,53	-	0,75	0,82	1,71	0,00	0,20	4,01
CE	R\$	0,00	0,00	0,45	0,90	0,64	0,00	-	1,10	3,09
PB	R\$	-	-	-	0,20	2,25	-	-	-	2,45
RN	R\$	-	0,80	0,35	0,00	0,49	0,00	0,40	-	2,04
BA	R\$	0,10	-	0,00	0,10	0,59	0,10	-	0,60	1,49
AL	R\$	-	-	-	0,00	0,68	-	-	0,25	0,93
MA	R\$	0,20	-	-	-	0,68	-	-	-	0,88
SE	R\$	-	0,30	-	-	0,00	-	-	0,00	0,30
Centro-oeste	R\$	0,00	1,72	0,40	0,93	3,49	12,30	1,50	4,50	24,84
	%	0,0%	1,4%	0,3%	0,8%	1,8%	6,0%	0,9%	2,1%	2,1%
	Liquidação	0,0%	100,0%	100,0%	69,8%	81,4%	97,6%	71,4%	66,7%	84,8%
DF	R\$	0,00	-	-	-	-	11,30	-	4,50	15,80
GO	R\$	-	0,90	0,40	0,70	1,24	1,00	0,00	0,00	4,24
MS	R\$	-	-	-	0,23	2,25	0,00	1,50	0,00	3,98
MT	R\$	-	0,82	-	-	-	-	-	-	0,82
Sudeste	R\$	1,19	1,73	1,76	1,92	8,64	2,95	1,07	0,90	20,16
	%	2,6%	1,4%	1,4%	1,6%	4,5%	1,4%	0,6%	0,4%	1,7%
	Liquidação	85,6%	64,5%	64,2%	61,7%	96,0%	57,5%	12,9%	9,2%	47,9%
MG	R\$	1,07	1,60	0,80	1,20	6,96	2,14	0,27	0,90	14,94
SP	R\$	-	0,00	0,96	0,72	1,53	0,81	0,30	0,00	4,32
RJ	R\$	0,12	0,00	0,00	0,00	0,15	0,00	0,50	0,00	0,77
ES	R\$	-	0,13	-	-	-	-	-	-	0,13

TABELA 45 - DOTAÇÕES LIQUIDADAS DO PROGRAMA "SEGUNDO TEMPO" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES) (continuação)

Localização da Despesa	Dotações Liquidadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Sul	R\$	0,00	3,48	3,41	2,67	5,32	2,66	1,96	0,20	19,70
	%	0,0%	2,8%	2,7%	2,2%	2,8%	1,3%	1,1%	0,1%	1,6%
	Liquidação	-	88,0%	82,2%	61,1%	97,3%	89,9%	45,6%	10,0%	72,4%
RS	R\$	-	1,25	2,31	1,12	2,35	1,76	1,96	0,20	10,94
PR	R\$	-	1,04	1,10	1,15	1,37	0,00	0,00	0,00	4,66
SC	R\$	-	1,19	0,00	0,40	1,61	0,90	0,00	0,00	4,10
Norte	R\$	-	0,25	0,26	-	5,28	-	1,45	0,50	7,74
	%	-	0,2%	0,2%	-	2,8%	-	0,8%	0,2%	0,6%
	Liquidação	-	71,4%	45,9%	-	100,0%	-	93,5%	99,0%	92,7%
RO	R\$	-	0,00	0,15	-	4,25	-	-	-	4,40
AC	R\$	-	-	0,11	-	-	-	0,60	0,50	1,21
AM	R\$	-	-	0,00	-	0,78	-	0,35	-	1,13
AP	R\$	-	-	-	-	0,24	-	0,50	-	0,74
PA	R\$	-	0,25	-	-	-	0,00	-	-	0,25

FONTE: Senado Federal (2013).

Elaboração própria.

O quadro de não continuidade no repasse do financiamento aos estados e regiões bem como as oscilações no montante designado a cada localidade presentes nas etapas anteriores se manteve no processo de liquidação dos recursos. Os estados de Espírito Santo, Mato Grosso, Pará e Sergipe, por exemplo, foram contemplados em apenas um dos anos do período. Em 2004 não houve dotações regionalizadas para nenhum estado da região Centro-oeste e Sul, e os estados de Roraima e Tocantins não contaram com dotações regionalizadas em nenhum ano do período. Apenas o estado de Minas Gerais totalizou recursos liquidados em todos os anos do período analisado.

4.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO

A execução orçamentária das políticas federais para o esporte e lazer foi marcada por alterações por parte do Poder Executivo na programação orçamentária proposta pela LOA. As alterações envolveram tanto a abertura de créditos suplementares, especiais e extraordinários quanto também a proposição de cancelamentos de dotações da LOA.

No que se refere aos créditos adicionais, 85,7% do volume adicional proposto à função “Desporto e Lazer” ficou concentrado nos programas “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” e “Rumo ao Pan 2007”. Quase a totalidade dos créditos adicionais foi designada às modalidades de aplicação “Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos” (+R\$ 772,2 milhões), “Aplicações diretas” (+R\$ 771,7 milhões) e “Transferências a municípios” (+R\$ 512,9 milhões). Em relação à localização espacial das despesas, os créditos adicionais ficaram concentrados nas despesas nacionais (+R\$ 1,5 bilhões) e no estado do Rio de Janeiro (+R\$ 570,3 milhões).

As alterações propostas pelo Poder Executivo na LOA da função “Desporto e Lazer” também trataram de cancelamentos orçamentários. Estes atingiram a LOA dos programas “Esporte e Lazer da Cidade”, “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, “Gestão das Políticas de Esporte e Lazer” e, especialmente, “Segundo Tempo”. Contudo, no somatório do período, todos os programas totalizaram incrementos à programação orçamentária proposta pela LOA.

A função “Desporto e Lazer” totalizou R\$ 11,3 bilhões de recursos autorizados, o que representou um incremento de 22,2% dos recursos previstos pela

LOA e 0,08% dos recursos autorizados do OGU. A proposta autorizada indicou três enfoques orçamentários: “Esporte e Lazer da Cidade” (2004, 2005, 2008, 2009 e 2010), “Rumo ao Pan” (2006 e 2007), e “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” (2011). O “Esporte e Lazer da Cidade” totalizou o maior volume de recursos autorizados (R\$ 5,4 milhões - 48,2%), seguido do “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” (R\$ 2,3 bilhões - 21%), “Segundo Tempo” (R\$ 1,5 bilhões - 13,4%), e “Rumo ao Pan 2007” (R\$ 1,3 bilhões - 11,5%). A aplicação dos recursos autorizados foi designada como 70,4% via transferências e 28,2% via aplicações diretas. As despesas “nacionais” totalizaram o maior volume de recursos autorizados (R\$ 5,1 bilhões - 45,6%), seguido das despesas designadas à região Sudeste (R\$ 2,6 bilhões - 23,4%), Nordeste (R\$ 1,7 bilhões - 15,6%), Norte (R\$ 715,9 milhões – 6,3%), Sul (R\$ 545,5 milhões – 4,8%) e Centro-oeste (R\$ 479,4 milhões – 4,2%).

As alterações efetuadas pelo Poder Executivo na política para o esporte de rendimento via programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” promoveu um acréscimo de R\$ 1,1 bilhões (+ 89,4%) ao que havia sido proposto pela LOA. Estes acréscimos ficaram concentrados nas ações relativas aos eventos esportivos, que totalizaram R\$ 962,8 milhões de recursos adicionais, nas modalidades de aplicação “Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos” e “Aplicações Diretas”, e nas despesas designadas como nacionais. Ao final do período, o programa totalizou o segundo maior volume de recursos autorizados na área (R\$ 2,3 bilhões), e, conforme indicado pelo Poder Executivo no PLOA, obteve predominância orçamentária em 2011 (R\$ 1,1 bilhões - 43,7%). As ações relativas aos eventos esportivos totalizaram o maior volume de recursos autorizados (R\$ 1,6 bilhões - 69,2%), seguido das ações relativas à formação de atletas (R\$ 319,8 milhões – 13,4%), infraestrutura (R\$ 266,5 milhões – 11,2%), gestão do programa (R\$ 77,1 milhões – 3,2%), e ciência e tecnologia (R\$ 69,3 milhões – 2,9%). As aplicações diretas por parte do governo federal somaram 61,1% dos recursos autorizados e os repasses totalizaram 38,8%. No que se refere à distribuição geográfica, as despesas nacionais somaram o maior volume de recursos autorizados (R\$ 2,2 bilhões - 93,9%), seguido da região Centro-oeste (R\$ 49 milhões - 2,1%), Sudeste (R\$ 41,1 milhões - 1,7%), Norte (R\$ 26,5 milhões – 1,1%), Nordeste (R\$ 26,4 milhões – 1,1%), e Sul (R\$ 3,2 milhões – 0,1%).

As alterações na programação orçamentária da política federal para o esporte de participação via “Esporte e Lazer da Cidade” totalizaram um acréscimo de R\$ 91 milhões (+1,7%) ao que havia sido proposto pela LOA. Os acréscimos ficaram concentrados nas ações relativas à infraestrutura esportiva (+R\$ 97,6 milhões), na modalidade de aplicação “Transferências a municípios” (+ R\$ 405 milhões), e nas despesas classificadas como nacionais (+R\$ 147,3 milhões). Apesar dos acréscimos, em 2004, 2008, 2010 e 2011, o programa totalizou cancelamentos de dotações previstas, e em 2005, não houve alteração quanto o volume de recursos designados pela LOA. Os cortes orçamentários ficaram concentrados nas ações relativas aos eventos esportivos e de ciência e tecnologia, na modalidade “Aplicações Diretas” (-R\$ 167,2 milhões), e em despesas localizadas em diferentes regiões do país. O “Esporte e Lazer da Cidade” totalizou o maior volume de recursos autorizados na área (R\$ 5,4 bilhões), e, somou o maior volume de recursos em 2004, 2005, 2008, 2009 e 2010. As ações relativas à infraestrutura esportiva somaram o maior volume de recursos autorizados (R\$ 5,1 bilhões – 94,2%), seguido das ações relativas às atividades esportivas e de lazer (R\$ 238,9 milhões – 4,4%), eventos (R\$ 40,1 milhões – 0,7%), gestão do programa (R\$ 18,9 milhões – 0,3%), e ciência e tecnologia (R\$ 16,1 milhões – 0,3%). As aplicações diretas por parte do governo federal somaram 5,9% dos recursos autorizados e os repasses totalizaram 91,4%. No que se refere à distribuição geográfica, a região Nordeste somou o maior volume de recursos autorizados (R\$ 1,6 bilhões – 31%), seguido do Sudeste (R\$ 1,3 bilhões – 24,4%), das despesas nacionais (R\$ 832,8 milhões – 15,3%), do Norte (R\$ 680,9 milhões – 12,5%), Sul (R\$ 515,1 milhões – 9,4%) e Centro-oeste (R\$ 400,9 milhões – 7,4%).

As alterações na programação orçamentária da política federal para o esporte educacional via “Segundo Tempo” totalizaram um acréscimo de R\$ 105,5 milhões (+7,5%) ao que estava previsto pela LOA. Estes acréscimos ficaram concentrados nas ações relativas ao desenvolvimento de atividades esportivas educacionais (+R\$ 126,1 milhões), na modalidade “Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos” (+R\$ 188 milhões), e nas despesas nacionais (+R\$ 105,5 milhões). Apesar dos acréscimos, houve cortes orçamentários na LOA do programa nos anos de 2006, 2009, 2010 e 2011. Em 2007 não houve alteração quanto ao volume designado pela LOA. Os cortes orçamentários estiveram concentrados nas ações relativas à infraestrutura esportiva (-R\$ 26,1 milhões) e na modalidade “Aplicações diretas” (-R\$

111,7 milhões). Ao final do período, o programa totalizou o terceiro maior volume de recursos autorizados na área (R\$ 1,5 bilhões). As ações relativas ao desenvolvimento de atividades esportivas somaram o maior volume de recursos autorizados (R\$ 1,1 bilhões – 77,9%), seguido das ações relativas à infraestrutura (R\$ 260,3 milhões – 17,2%), eventos (R\$ 42,9 milhões – 2,8%), gestão do programa (R\$ 31,8 milhões – 2,1%), e ciência e tecnologia (R\$ 150 mil – 0,01%). As aplicações diretas por parte do governo federal somaram 12,9% dos recursos autorizados e os repasses totalizaram 86,7%. No que se refere à distribuição geográfica, as despesas nacionais totalizaram o maior volume de recursos autorizados (R\$ 1,3 bilhões – 89,7%), seguido da região Nordeste (R\$ 48,7 milhões – 31%), Sudeste (R\$ 42,1 milhões – 2,8%), Centro-oeste (R\$ 29,2 milhões – 1,9%), Sul (R\$ 27,2 milhões – 1,8%) e Norte (R\$ 8,35 milhões – 0,6%).

Dos R\$ 11,3 bilhões de recursos autorizados, a função “Desporto e Lazer” liquidou R\$ 6,9 bilhões, o que correspondeu 61,7% do que foi autorizado. Embora a não execução de recursos autorizados não seja exclusividade da função “Desporto e Lazer”, a área foi a que apresentou o menor percentual de execução no OGU. Além disso, a capacidade de liquidação dos recursos autorizados na função “Desporto e Lazer” foi decrescente no PPA 2008-2011. Isto impactou de maneira direta em um baixo crescimento no volume de recursos liquidados a partir de 2008.

Os maiores percentuais de liquidação se deram nos programas “Apoio Administrativo” (94,7%), “Rumo ao Pan 2007” (82,1%) e “Segundo Tempo” (79,8%). Por outro lado, os menores percentuais se deram no “Esporte e Lazer da Cidade” (60,8%), “Gestão das Políticas de Esporte e de Lazer” (58,9%), “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” (35,7%) e “Operações especiais: outros encargos especiais” (25%). Com exceção dos programas “Esportes de Criação Nacional e de Identidade Cultural” e “Apoio Administrativo”, todos os demais programas da área apresentaram variações no seu percentual de liquidação, não havendo um padrão quanto à liquidação dos recursos autorizados no que se referiu aos programas propostos. Também não identificamos um padrão na liquidação de recursos no que diz respeito à modalidade de aplicação financeira e na localização geográfica da despesa. Ou seja, a capacidade de liquidação ou não de recursos não esteve vinculada a uma modalidade de aplicação específica ou uma determinada localidade.

O “Esporte e Lazer da Cidade” totalizou o maior volume de recursos liquidados (R\$ 3,3 bilhões - 47,5%), seguido do “Segundo Tempo” (R\$ 1,2 bilhões - 17,3%), “Rumo ao Pan 2007” (R\$ 1 bilhão - 15,4%) e “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” (R\$ 849 milhões - 12,2%). A política federal executada indicou dois enfoques orçamentários: “Esporte e Lazer da Cidade” (2004, 2005, 2006, 2008, 2009, 2010 e 2011) e “Rumo ao Pan 2007” (2007). A execução dos recursos foi 76,6% via transferências e 23,4% via aplicação direta do governo federal. As despesas “nacionais” totalizaram o maior volume de recursos liquidados (R\$ 3,3 bilhões - 47,8%), seguido das despesas designadas à região Sudeste (R\$ 1,7 bilhões - 24,9%), Nordeste (R\$ 1 bilhão - 14,4%), Sul (R\$ 375,1 milhões - 5,4%), Norte (R\$ 322,4 milhões - 4,6%) e Centro-oeste (R\$ 203,6 milhões - 2,9%).

A política federal para o esporte de rendimento via “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” executou 35,7% dos recursos autorizados e somou R\$ 849,48 milhões de recursos liquidados. O volume executado correspondeu a 12,2% do que foi liquidado na função “Desporto e Lazer” e ao quarto maior volume de recursos entre os programas da área. A capacidade de execução dos recursos autorizados do programa foi a menor entre os programas finalísticos da área, e variou entre 96,4% (2006) e 27,5% (2011), sendo decrescente a partir de 2007. O percentual de liquidação também variou significativamente entre as ações, modalidades de aplicação e localização das despesas, não havendo um padrão na execução das despesas autorizadas no programa. As ações relativas aos eventos esportivos totalizaram o maior volume de recursos liquidados (R\$ 495,1 milhões - 58,3%), seguido das ações referentes à formação de atletas (R\$ 216,2 milhões - 25,5%), gestão do programa (R\$ 67,4 milhões - 7,9%), ciência e tecnologia (R\$ 41,1 milhões - 4,8%) e infraestrutura (R\$ 29,4 - 3,5%). Os recursos foram aplicados 50% via repasses e 49,9% via aplicações diretas. No que se refere à localização espacial das despesas, as despesas nacionais somaram R\$ 835,3 milhões de recursos liquidados (98,3%), seguido da região Sudeste (R\$ 11,5 milhões - 1,4%), Norte (R\$ 1,6 milhões - 0,2%), Centro-oeste (R\$ 600 mil - 0,1%), Sul (R\$ 200 mil - 0,02%) e Nordeste (R\$ 200 mil - 0,02%).

A política federal para o esporte de participação via “Esporte e Lazer da Cidade” executou 60,8% dos recursos autorizados e totalizou R\$ 3,3 bilhões de recursos liquidados. O volume de recursos executados correspondeu a 47,5% do

montante liquidado na área, e, exceto pelo ano de 2007, o “Esporte e Lazer da Cidade” contou com predominância orçamentária na área. A capacidade de liquidação do programa foi a segunda menor entre os programas finalísticos e variou entre 76,5% (2007) e 46,5% (2011), sendo decrescente a partir de 2008. Este percentual também variou entre os conjuntos de ações, modalidades de aplicação e localização das despesas, não havendo um padrão na execução das despesas autorizadas no programa. Todavia, tanto o volume de recursos liquidados quanto o percentual de liquidação no programa “Esporte e Lazer da Cidade” estiveram diretamente vinculados ao que foi liquidado no conjunto relativo às ações de infraestrutura e na modalidade de aplicação “Transferências a Municípios”. As ações de infraestrutura somaram o maior volume de recursos liquidados (R\$ 3,1 bilhões - 95%), seguido do desenvolvimento de atividades esportivas e de lazer (R\$ 132 milhões - 4,0%), gestão do programa (R\$ 15,5 milhões - 0,5%), ciência e tecnologia (R\$ 11,9 milhões - 0,4%) e eventos (R\$ 6 milhões - 0,2%). Os recursos foram executados 97,5% via transferências e 2,5% via aplicações diretas do governo federal. A região Nordeste totalizou o maior volume de recursos liquidados (R\$ 980,67 milhões – 29,6%), seguido das despesas nacionais (R\$ 787,3 milhões – 23,7%), Sudeste (R\$ 702,3 milhões – 21,2%), Sul (R\$ 355,2 milhões – 10,7%), Norte (R\$ 313 milhões – 9,4%), e Centro-oeste (R\$ 178,2 milhões – 5,4%).

A política federal para o esporte educacional via “Segundo Tempo” executou 79,8% dos recursos autorizados e somou R\$ 1,2 bilhões de recursos liquidados, o que correspondeu a 17,3% do que foi liquidado na área. A capacidade de liquidação do programa foi a segunda maior entre os programas finalísticos e variou entre 94,8% (2007) e 76,6% (2010). Este percentual também variou entre os conjuntos de ações, modalidades de aplicação e localização das despesas, não havendo um padrão na execução das despesas autorizadas no programa. As ações relativas ao desenvolvimento de atividades esportivas educacionais totalizaram o maior volume de recursos liquidados no programa (R\$ 930 milhões - 77,0%), seguido da infraestrutura (R\$ 214 milhões – 17,7%), eventos (R\$ 34,8 milhões - 2,9%), gestão do programa (R\$ 29,5 milhões - 2,4%), ciência e tecnologia (R\$ 0,00 - 0%). A aplicação dos recursos ocorreu 86,3% via transferências e 13,7% via aplicações diretas do governo federal. As despesas nacionais totalizaram o maior volume de recursos liquidados (R\$ 1,1 bilhões - 91,7%), seguido da região Centro-oeste (R\$ 24,8 milhões

– 2,1%), Sudeste (R\$ 20,1 milhões – 1,7%), Norte (R\$ 19,8 milhões – 1,6%), Sul (R\$ 19,7 milhões – 1,6%) e Nordeste (R\$ 15,1 milhões – 1,3%).

5 DISCUSSÃO DOS DADOS

A proposta orçamentária das políticas federais para o esporte e lazer no Brasil no período de 2004 a 2011 foi marcada por diferentes acordos alocativos efetuados no decorrer de um processo dinâmico. Este processo, tal como diria Rocha (2014, p. 17), abrangeu, “uma multiplicidade de arranjos institucionais, arenas decisórias, instrumentos, atores políticos e interesses envolvidos”. A cada etapa deste processo, os arranjos legais e institucionais (*polity*) sofreram alterações. Estas alterações, por sua vez, refletiram em modificações nos arranjos, disputas e acordos políticos (*politics*) e influenciaram o conteúdo da política pública (*policy*).

Na função “Desporto e Lazer”, a cada etapa do processo orçamentário brasileiro, a proposta acordada apresentou especificidades no que se referiu aos objetivos e prioridades das políticas federais para o esporte e lazer. Não houve, portanto, um quadro prioritário único que tenha norteado os processos de elaboração e execução orçamentária das políticas federais do ME.

No que se referiu ao processo de elaboração, a configuração das propostas orçamentárias anuais para a função “Desporto e Lazer” não se caracterizou por ser um desdobramento de um processo de planejamento que se iniciou no PPA. Diferentemente do que foi idealizado na Constituição Federal de 1988, o PPA para a área do esporte e lazer pôde ser caracterizado como uma mera formalidade legal. Na função “Desporto e Lazer”, tal como destacado por Mendes (2008, p. 10), “o rabo (LOA) abana o cachorro (PPA)”. Ou seja, o efetivo interesse do sistema político esteve centrado na execução da LOA e não na realização do planejamento proposto pelo PPA (MENDES, 2008).

A configuração das propostas orçamentárias anuais também não se caracterizou como um desdobramento de um processo sequencial iniciado no PLOA elaborado pelo Poder Executivo. Ou seja, as diretrizes e prioridades estabelecidas na primeira etapa do processo orçamentário não nortearam as demais etapas sequenciais do ciclo orçamentário. O processo de formulação das propostas orçamentárias anuais se caracterizou por somar duas propostas divergentes entre si: o PLOA elaborado pelo Poder Executivo e o PLOA apreciado pelo Poder Legislativo.

Enquanto que os planos de governo apontavam para o privilégio orçamentário dos programas “Segundo Tempo” (PPA 2004-2007) e “Esporte e Lazer da Cidade”

(PPA 2008-2011), o PLOA elaborado pelo Poder Executivo optou por direcionar a maior parte dos recursos disponíveis no setor esportivo para a realização de grandes eventos esportivos no país. No primeiro plano de governo, o maior volume de recursos do PLOA foi designado ao “Rumo ao Pan 2007” (PPA 2004-2007), e no segundo plano ao “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” (PPA 2008-2011). O grande aporte de recursos nestes dois programas no decorrer desta etapa do processo orçamentário visou garantir, respectivamente, o financiamento dos Jogos Pan e Parapan-americanos no Rio de Janeiro em 2007, e a Copa do Mundo da FIFA em 2014 e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos no Rio de Janeiro em 2016.

A proposta apreciada pelo Poder Legislativo, por outro lado, privilegiou a alocação de recursos nos programas “Segundo Tempo” e, especialmente, no “Esporte e Lazer da Cidade”. Ou seja, além de impactar significativamente o volume orçamentário do setor esportivo, a alocação de recursos efetuados pelos parlamentares resultou em uma completa reconfiguração do PLOA inicial. O programa “Esporte e Lazer da Cidade”, que havia somado um dos menores orçamentos no PLOA do Poder Executivo (5,7%), passou a totalizar o maior volume de recursos nos dois planos de governos (49,3% e 61,7%, respectivamente) e em todas as propostas orçamentárias anuais apreciadas pelo Poder Legislativo.

Deste modo, além de não corresponder a um desdobramento do PPA, a elaboração do PLOA para a área não foi norteado por objetivos e prioridades concordantes no que se referiu ao financiamento das políticas federais para o esporte e lazer. Ou seja, as preferências quanto à configuração da proposta para a área foram maleáveis no decorrer do processo orçamentário. Do processo de planejamento orçamentário na função “Desporto e Lazer”, destacamos dois aspectos.

O primeiro esteve relacionado ao impacto que a participação dos parlamentares teve sobre o volume de recursos designados para a área esportiva e sobre a configuração da proposta. Diversos autores afirmam que, devido às restrições constitucionais, o volume de recursos que sobra para as emendas é relativamente baixo, o que impede que exista uma redefinição de prioridades em decorrência da alocação de recursos por parte dos parlamentares (BEZERRA, 1999; COTA JÚNIOR *et al.*, 2015; PEREIRA; MUELLER, 2002; REZENDE; CUNHA, 2002). Conforme destaca Cota Júnior *et al.* (2015, p. 24), “o legislativo tem pouca influência no plano

de governo, no que tange às efetivas mudanças do projeto da LOA elaborado pelo Executivo”. Isto, contudo, não foi realidade na função “Desporto e Lazer”.

No processo de elaboração das políticas federais para o esporte e lazer, as emendas parlamentares foram significativas tanto no volume de recursos orçamentários quanto na distribuição da programação orçamentária. Em especial, elas foram essenciais na política para o esporte de participação implementada via programa “Esporte e Lazer da Cidade”. Aproximadamente 96,3% do orçamento do “Esporte e Lazer da Cidade” foi decorrente dos recursos alocados pelos parlamentares no processo de planejamento orçamentário. Deste modo, tal como ressaltado por Castelan (2011) e Matias (2013), o “Esporte e Lazer da Cidade” e, conseqüentemente, a política federal para o esporte de participação tem se mantido enquanto uma ação governamental em decorrência de emendas parlamentares, uma vez que, se o mesmo dependesse dos recursos do ME teria perecido.

A diferenciação entre o orçamento elaborado pelo Poder Executivo e o apreciado pelo Poder Legislativo não tratou apenas de preferências divergentes quanto à programação orçamentária para a área, mas marcou também uma diferenciação entre as fontes de recursos que integraram a proposta orçamentária dos programas. Esta diferenciação apareceu, por vezes, nos próprios documentos governamentais. Por exemplo, ao discursar sobre os avanços significativos dos núcleos do “Esporte e Lazer da Cidade”, o documento “Balanço de Ações 2003-2010” indicou que este crescimento foi “produto do aumento dos investimentos de **recursos nacionais e de emendas parlamentares** nas ações” (BRASIL, 2010b, p. 353, grifo nosso). Para citar outro exemplo, no documento referente à prestação de contas da Presidência da República de 2006, os núcleos do “Esporte e Lazer da Cidade” foram novamente citados por atuar, “com **recursos referentes ao Orçamento da União (Nacional) e de Emendas Parlamentares**” (BRASIL, 2007g, p. 371, grifo nosso).

Apesar da diferenciação citada pelos próprios documentos do ME, tanto os recursos do PLOA do Poder Executivo quanto das emendas parlamentares são partes de um mesmo elemento, qual seja, do orçamento anual. Este, por sua vez, de acordo com a Constituição Federal, deveria ser compatível com o plano plurianual e ter como uma de suas funções a redução de desigualdades regionais segundo critério populacional (BRASIL, 1988).

Apesar das diretrizes estabelecidas pela Carta Magna, orientações recentes a respeito do processo de participação dos parlamentares por meio de emendas têm acentuado a elaboração de orçamentos paralelos. De acordo com a Constituição Federal, a aprovação de emendas parlamentares deve se dar quando estas forem compatíveis com o PPA e LDO, indicarem os recursos necessários e estiverem relacionadas à correções ou a dispositivos do texto do PLOA (BRASIL, 1988). Ou seja, receitas não podem ser criadas para que emendas parlamentares sejam contempladas.

Desde 2004, no entanto, conforme destacado por Cambraia (2011), a LDO tem orientado que parte de recursos do PLOA sejam assegurados ao financiamento de emendas. Sendo assim, uma parte do orçamento público é definida pelos parlamentares e não pelo Poder Executivo (CARLOMAGNO, 2016). Ao transferir uma parcela das receitas públicas para que o Poder Legislativo defina como utilizá-las, o Poder Executivo abre “mão do poder de iniciativa legislativa que a Constituição lhe conferiu” (CAMBRAIA, 2011, p. 27). Uma das implicações disto é que no processo de apreciação do PLOA pelo Poder Legislativo, a preocupação se volta mais para a alocação dos recursos referentes à cota de emendas e menos para a discussão do PLOA encaminhado pelo Poder Executivo. O resultado disso é um esvaziamento na análise da política de governo elaborado pelo Poder Executivo e a elaboração de um orçamento paralelo pelo Poder Legislativo (CAMBRAIA, 2011).

Apesar da elaboração de um orçamento paralelo ao seu, e da reconfiguração no PLOA pelo Poder Legislativo, o Poder Executivo aprovou todos os PLOAs de 2004 a 2011 sem vetos. Sendo assim, o segundo aspecto do processo de planejamento orçamentário que destacamos é a anuência do Poder Executivo nas reconfigurações efetuadas pelo Poder Legislativo. Entendemos que um dos fatores que contribuiu para esta convivência está relacionado às características do processo de execução orçamentária. Apesar de o orçamento público ser uma lei, o Poder Executivo, com exceção das despesas obrigatórias, não tem obrigatoriedade na execução das despesas. Deste modo, tal como destacado por Souza (2003, p. 356), “vetar emendas pode ser um desgaste antecipado para o presidente, já que o orçamento é uma peça indicativa e não compulsória de gasto”. Além da não obrigatoriedade, vale lembrar que o Poder Executivo ainda dispõe de mecanismos retificadores das propostas -

créditos adicionais e/ou cortes orçamentários -, que possibilitam ao mesmo fazer ajustes na proposta sancionada como lei.

Outro fator que contribui para o consentimento do Poder Executivo é que entendemos que, a alocação de recursos por parte dos parlamentares, apesar de paralela, se comporta de maneira complementar e não contrária ao PLOA do Poder Executivo (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005; CAMBRAIA, 2011; COTA JÚNIOR *et al*, 2015). Tanto os indivíduos quanto os grupos que participam do processo orçamentário, “interagem estrategicamente em um contexto institucional específico, ou seja, sua interação é guiada por um conjunto de instituições (regras formais e informais) que orientam suas estratégias e escolhas” (ROCHA, 2014, p. 25). Sendo assim, ainda que os parlamentares tenham dotações asseguradas e fixadas, a estrutura do orçamento define quais os programas e ações passíveis de receberem recursos. Estes, portanto, não expressam suas preferências sem restrições (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005).

Esta é uma das hipóteses para as razões, segundo Limongi e Figueiredo (2005), de não se encontrar grandes diferenças na alocação de recursos de emendas individuais entre diferentes partidos no que se refere aos órgãos orçamentários e programas de governo. Independentemente de posições partidárias, parte das demandas dos parlamentares conseguem ser canalizadas e encaixadas nos programas existentes pelo Poder Executivo (COTA JÚNIOR *et al.*, 2015). Não há, portanto, segundo Limongi e Figueiredo (2005), espaço no processo orçamentário para a oposição instituir sua agenda.

A participação do Poder Legislativo como uma forma de complementação do orçamento para o esporte e lazer não é uma prática velada. Esta prática é aparentemente esperada pelo Poder Executivo, conforme pode se observar em documentos do processo orçamentário. De acordo com o Relatório Setorial do PLOA 2004, o significativo aporte de recursos via emendas parlamentares ao ME, evidenciou, “que o Poder Executivo deixa a cargo do Congresso Nacional o complemento de parte das programações” (CONGRESSO NACIONAL, 2003b, p.4-5). Ou seja, espera-se que o orçamento das emendas parlamentares possa complementar a programação orçamentária proposta pelo ME para a função “Desporto e Lazer”. A espera por este complemento ocorreu especialmente no programa “Esporte e Lazer da Cidade” e nas ações de infraestrutura esportiva.

Concebido com o propósito de promover o acesso ao esporte recreativo e de lazer da população brasileira e considerado pelo PPA 2008-2011 como o programa com maior volume de recursos na área, o “Esporte e Lazer da Cidade” somou apenas 5,7% dos recursos do PLOA no período. Dentre os principais programas da área, este foi o único que totalizou no PLOA um valor menor do que foi proposto pelos planos de governo. No PPA, o orçamento previsto para o programa no somatório do período era de R\$ 949,5 milhões, ao passo que no PLOA, o orçamento designado ao mesmo foi de R\$ 198 milhões. Para além do descolamento entre PPA e PLOA, entendemos que esta divergência esteve relacionada à espera por parte do Poder Executivo de certa “correção” no decorrer do processo orçamentário, mais especificamente, na complementação de recursos via emendas parlamentares, o que de fato aconteceu. Esta divergência expõe ainda, tal como destacado por Starepravo (2011), a posição desfavorável que o “Esporte e Lazer da Cidade” e, consequentemente, a política voltada para a promoção do acesso ao esporte e o lazer da população brasileira tinha frente aos recursos do ME.

No que se referiu às ações de infraestrutura, além destas estarem previstas como uma das finalidades dos recursos do ME (BRASIL, 1998), a ampliação da infraestrutura esportiva do Brasil foi citada como um dos desafios iniciais do ME (BRASIL, 2010b). O déficit de infraestrutura esportiva no país foi verificado a partir de uma pesquisa realizada pelo ME juntamente com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – “Suplemento de Esporte”⁷⁴ -, o que exigiu, “do novo governo um conjunto de ações direcionadas à alocação de recursos em grande volume no setor”, destinado, dentre outras coisas, à renovação da infraestrutura esportiva (BRASIL, 2010c, p. 195). Em decorrência desta lacuna, segundo o “Balanço de ações 2003-2010”, aproximadamente dois terços do orçamento do ME eram aplicados na construção de equipamentos públicos esportivos (BRASIL, 2010b).

Apesar das declarações descritas acima, ao analisarmos o PLOA, verificamos que o Poder Executivo designou 32,2% dos recursos da área para as ações de infraestrutura⁷⁵. Todavia, se excluirmos as ações de infraestrutura relativas aos Jogos

⁷⁴ Iniciado em 2004, o “Suplemento de Esporte” foi um diagnóstico que envolveu 5.561 municípios brasileiros por meio de uma ação conjunta entre o ME e o IBGE.

⁷⁵ Consideramos as seguintes ações: do programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, as ações “Implantação de centros científicos e tecnológicos para o esporte”, “Implantação de controle de acesso e monitoramento nos estádios de futebol para segurança do torcedor”, “Apoio à implantação de infraestrutura para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2010”, “Construção do Centro de Treinamento de Atletas de Várzea Grande”, “Implantação e modernização de infraestrutura para o

Pan e Parapan-americanos de 2007, Copa do Mundo da FIFA em 2014 e Jogos Olímpicos e Paralímpicos em 2016, este valor decresceu para 7,2%. Deste modo, um maior aporte de recursos para a infraestrutura esportiva não se materializou como uma preocupação inicial do ME no PLOA. Esta preocupação foi atendida pelo aporte de recursos via emendas parlamentares. As propostas, portanto, ainda que divergentes, se encaixavam e se complementavam estrategicamente.

Além de ser regida por normas institucionais, impedindo a “livre” alocação de recursos, a formulação da proposta para a área esportiva e, consequente complementação da mesma, se realiza em um espaço em que ambos os Poderes têm conhecimento sobre as suas preferências. Tal como destacado por Limongi e Figueiredo (2005), no caso do Poder Legislativo, se o parlamentar tem a intenção de ter sua emenda aprovada e executada, este deverá levar em consideração as prioridades do governo. Para isso, basta analisar a execução da proposta do ano anterior ou a proposta que foi encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional. No caso do Poder Executivo, este também dispõe de informações acerca das preferências do Poder Legislativo em propostas anteriores. Estas informações encontram-se até mesmo expostas nos documentos complementares que são encaminhados ao Congresso Nacional juntamente com o PLOA. Dentre estes documentos complementares, destacamos o “Manual de Emendas”.

O “Manual de Emendas” é um dos documentos formulados na etapa do PLOA para auxiliar os parlamentares no processo de apreciação da proposta orçamentária. Para além de instruções quanto às normas do processo e quanto ao uso do sistema informatizado, este documento apresenta, “exemplos de emendas, orientações e recomendações específicas de cada área temática ou unidade orçamentária” (CONGRESSO NACIONAL, 2006b, p. 3). Ele também indica quais as ações com maior incidência de emendas em cada área, bem como os custos médios das ações a fim de facilitar a previsão orçamentária por parte dos parlamentares. Os

esporte de alto rendimento”; do programa “Rumo ao Pan 2007”, as ações “Implantação de infraestrutura tecnológica para a realização dos Jogos Pan e Parapan-americanos de 2007 no Rio de Janeiro”, “Implantação de infraestrutura para a realização dos Jogos Pan-americanos de 2007 no Rio de Janeiro”; do programa “Esporte e Lazer da Cidade”, as ações “Implantação e modernização de infraestrutura para esporte recreativo e de lazer”, “Construção do Estádio Municipal de Presidente Figueiredo”, “Implantação do Complexo Olímpico de Campo Grande”, “Construção do Novo Estádio Governador Lourival Batista em Aracaju”; e do “Segundo Tempo”, a ação “Implantação de infraestrutura para o desenvolvimento do esporte educacional”.

parlamentares têm, portanto, em suas mãos o que Miranda (2013, p. 58) cunhou de “cardápio de emendas”⁷⁶.

No caso do ME, este documento complementar reconhece que o setor esportivo, “tem recebido um número expressivo de emendas, concentradas principalmente na ação que objetiva a implantação de infraestrutura esportiva, em diferentes modalidades (quadras de esporte, ginásios poliesportivos, etc.) nos municípios” (BRASIL, 2006b, p. 89). Ainda de acordo com este documento, a porção do ME que desperta interesse dos parlamentares está concentrada nos programas “Segundo Tempo” e “Esporte e Lazer da Cidade” (BRASIL, 2006b). Em ambos os programas, as ações relativas ao funcionamento de núcleos e implantação de infraestrutura esportiva foram citadas como aquelas de maior incidência de emendas. Elas foram também indicadas como aquelas que estavam à disposição dos parlamentares como possibilidades de escolhas no sistema informatizado⁷⁷. Em especial, a construção de infraestrutura esportiva era considerada, “pela sua natureza”, como aquela capaz de, “despertar considerável interesse” dos parlamentares (CONGRESSO NACIONAL, 2010, p. 58).

Para a LOA de 2005, houve uma recomendação ainda mais direta por parte do ME. De acordo com o Manual de Emendas, por meio de audiências realizadas no Congresso Nacional, o Ministro do Esporte afirmou que um dos objetivos principais do ME em 2005 seria o de, “dotar as escolas públicas de infraestrutura necessária à prática desportiva, e que emendas que tenham esse objetivo receberão tratamento prioritário” (CONGRESSO NACIONAL, 2004, p. 87).

Além de orientações formais, na espera de complementações orçamentárias o ME também recorreu à articulações com parlamentares. Estas articulações foram até mesmo citadas pelos relatórios do ME. De acordo com o Relatório de Avaliação Anual de 2005, a gerência do programa “Esporte e Lazer da Cidade” buscou, por meio de articulações com o Congresso Nacional, orientar a apresentação de emendas

⁷⁶ A expressão “cardápio de emendas” remete às sugestões por parte do Poder Executivo dirigidas ao Poder Legislativo no processo de apresentação de emendas quanto as áreas que têm maior chance de atendimento (MIRANDA, 2013).

⁷⁷ Para fins de comparação, nas orientações para as emendas à LOA 2011, o custo médio das ações eram os seguintes: “Funcionamento de núcleos de esporte recreativo e de Lazer”, R\$ 25,00 por pessoa beneficiada; “Implantação e modernização de infraestrutura para esporte recreativo e de lazer”, R\$ 250 mil por espaço implantado/modernizado; “Funcionamento de núcleos de esporte educacional”, R\$ 336,00 por criança/adolescente/jovem beneficiado; e “Implantação de infraestrutura para o desenvolvimento do esporte educacional”, R\$ 250 mil por infraestrutura implantada/modernizada (CONGRESSO NACIONAL, 2010).

parlamentares ao funcionamento de Núcleos de Esporte Recreativo e Lazer e ao funcionamento de Núcleos de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e Lazer (Rede Cedes) (BRASIL, 2006i). Estas articulações também foram verificadas por Starepravo (2011). De acordo com o autor, diante do baixo orçamento do “Esporte e Lazer da Cidade”, a gerência do programa buscou atuar politicamente junto ao parlamento a fim de angariar recursos para o programa (STAREPRAVO, 2011).

A articulação junto ao Congresso Nacional não se restringiu ao programa “Esporte e Lazer da Cidade”. De acordo com o relatório do ME, no exercício financeiro de 2008, o programa “Segundo Tempo” buscou ampliar o seu orçamento por meio de articulações com parlamentares que visavam a aprovação de emendas individuais e de bancadas para o programa (BRASIL, 2009e).

Apesar das orientações presentes no processo de elaboração da LOA, os parlamentares dispõem de grande discricionariedade para formular as emendas. A participação do Poder Legislativo na alocação de recursos públicos foi instituída como “uma oportunidade dada ao parlamentar para participar e interferir na alocação de recursos orçamentários, expressando suas prioridades quanto às políticas públicas” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 130). Segundo Carlomagno (2016), o pressuposto é o de que os parlamentares estão mais próximos do que o governo central nas questões locais de seus respectivos estados, podendo indicar com mais propriedade as demandas prioritárias. Isto, por sua vez, propicia uma maior democratização, uma vez que possibilita a participação dos representantes da sociedade na formulação das políticas públicas (CAMBRAIA, 2011).

A apresentação de emendas por parte dos parlamentares pode ocorrer de maneira ampla e genérica, como também específica. Estas podem ser, por exemplo, designadas para um determinado programa governamental ou apenas à uma área particular, como também podem ser destinadas para a compra de materiais de uma determinada entidade em um município específico (CARLOMAGNO, 2016).

No caso da função “Desporto e Lazer”, por dispor de uma pequena porção de despesas obrigatórias e de receitas vinculadas aos estados, as alterações propostas pelos parlamentares esbarraram em poucas restrições. Estas alterações seguiram a tendência das orientações expostas pelo Poder Executivo e ficaram concentradas nos programas “Esporte e Lazer da Cidade” e “Segundo Tempo”. Cada programa totalizou, respectivamente, R\$ 5,1 bilhões e R\$ 419 milhões de recursos via emendas

parlamentares. Em ambos os programas, estas emendas ficaram concentradas nas ações relativas à infraestrutura esportiva (R\$ 5,2 bilhões) e, em menor grau, ao funcionamento dos núcleos (R\$ 334 milhões).

A concentração de emendas parlamentares em ações de infraestrutura esportiva também foi indicada por Castelan (2011) em seu estudo sobre o orçamento do ME no período de 2005 a 2009. Este tipo de prática parlamentar não foi comum apenas no período por nós analisado. De acordo com Veronez (2005), durante o primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), as ações referentes à infraestrutura esportiva foram aquelas que mais se beneficiaram de emendas parlamentares. Esta prática não é incomum nem mesmo nas demais áreas de atuação governamental.

Os gastos relacionados à infraestrutura se encaixam nas despesas classificadas como “investimentos”, e são apontadas pela literatura como aquelas que mais recebem recursos no decorrer do processo de apreciação do PLOA (ASSIS, 2009; BEZERRA, 1999; CAMBRAIA, 2011). De acordo com Bezerra (2001), o investimento em obras públicas tem sido historicamente apreendido como uma maneira de acumular prestígio político. Isto porque, se por um lado as obras se aproximam da ideia de aplicação democrática ao atenderem diversas pessoas, por outro lado percebe-se um esforço de singularizar a ação ao tentar associar esta a um determinado grupo político. Ao invés destas serem apresentadas como atos impessoais do Poder Público, as obras, por vezes, são apresentadas como benefícios proporcionados por políticos em particular. São inúmeras as estratégias usadas para tentar vincular obras à iniciativa individual: menções em comícios, placas comemorativas, faixas, presença na inauguração, etc. (BEZERRA, 1999; 2001).

A possibilidade de designar despesas orçamentárias para obras e serviços locais os quais possam ser identificados pelo eleitor como um benefício de um parlamentar individual é apontado pela literatura como a materialização de um fenômeno conhecido como *pork*⁷⁸ (BITTENCOURT, 2012). Este tipo de fenômeno, objeto de um comportamento clientelista dos parlamentares e que resultam em ações de baixa efetividade (SANTANA, 2011), aparece na descrição que os próprios parlamentares fazem acerca de suas funções (BEZERRA, 1999). De acordo com

⁷⁸ O *pork* se caracteriza como a apropriação de recursos pelo parlamentar para o atendimento de interesses locais pessoais ou da agremiação, visando benefícios eleitorais (KANAYAMA, 2012).

Bezerra (1999), no relato dos próprios parlamentares, a obtenção de recursos e benefícios para as localidades que representam é concebido como um dever, senão formal, ao menos funcional do parlamentar. Remete-se a uma expectativa associada ao cargo e atribuições da própria atividade parlamentar. A capacidade na obtenção de recursos opera, inclusive, como uma forma de avaliação de eficácia e poder do parlamentar (BEZERRA, 1999; 2001). Em outras palavras,

o poder do parlamentar estaria fundado no reconhecimento pelas lideranças e população de sua capacidade e força para atuar em um outro plano de relações e assegurar certos benefícios e favores para as localidades e seus habitantes. Tem-se, por conseguinte, uma outra imagem dos deputados e senadores. Estes não surgem somente como porta-vozes de diferentes pontos de vista e interesses presentes na sociedade, elaboradores de leis ou fiscalizadores do Poder Executivo, mas também como mediadores de demandas locais e interesses relacionados às suas redes políticas. (BEZERRA, 2001, p. 205).

Ainda que nada impeça que um parlamentar designe recursos para estados e/ou municípios pelos quais ele não foi eleito, esta prática não é comum (BEZERRA, 1999; 2000; 2001). Quando este tipo de prática ocorre e é levado ao conhecimento público, o parlamentar é alvo de críticas por parte de seus pares e imprensa. Estas denúncias, por sua vez, “acabam operando como uma espécie de coerção a mais que faz com que deputados e senadores elaborem suas emendas de modo a que atendam aos interesses ligados aos estados e municípios pelos quais se elegem” (BEZERRA, 2001, p. 189).

Na função “Desporto e Lazer”, o esforço do parlamentar em apresentar emendas orçamentárias vinculadas aos locais que eles representavam pode ser observado se considerarmos a quantidade de emendas orçamentárias propostas pelos parlamentares. Durante o período analisado, as emendas apresentadas pelos parlamentares totalizaram R\$ 18,5 bilhões. Deste total, apenas R\$ 6,2 bilhões foram aprovados em emendas parlamentares⁷⁹.

A apresentação de emendas além do limite do número que poderia ser acatado pelos relatores não é prática incomum. A fim de demonstrar esforço, aparentemente prevalece mais a preocupação do parlamentar em apresentar emendas do que de fato tê-las aprovadas (BEZERRA, 1999). Na função “Desporto e Lazer”, por exemplo, apenas 33,7% dos recursos requisitados via emendas

⁷⁹ A evolução anual da apresentação das emendas pode ser verificada no Apêndice B.

parlamentares foram aprovados e integraram a LOA. Ou seja, a designação de R\$ 12,3 bilhões de recursos à função “Desporto e Lazer” via emendas parlamentares não foi acatada pelos relatores no processo de apreciação do PLOA. Os critérios para o indeferimento destas emendas figuram como objeto de análise para futuras pesquisas.

O esforço do parlamentar em apresentar emendas vinculadas aos locais que estes representavam pôde ser ainda observado ao verificarmos a identificação da localização espacial das emendas. Quase a totalidade das emendas aprovadas e, especialmente aquelas relativas à infraestrutura esportiva, foram regionalizadas, e direcionadas para as localidades que os parlamentares representavam. Enquanto que algumas emendas foram dirigidas a localidades específicas, tais como bairros e comunidades, outras foram designadas de maneira mais genérica a municípios dos estados que os parlamentares representavam. Deste modo, enquanto que o Poder Executivo tende a não especificar a aplicação de recursos, isto é, tende a não “carimbá-los”, os parlamentares tendem a vincular suas emendas às localidades que estão vinculados (BEZERRA, 1999).

No caso da função “Desporto e Lazer”, verificamos uma pequena porção de emendas apresentadas para localidades diferentes das representadas pelos parlamentares e ainda emendas colocadas como dotações “nacionais”, inclusive relacionadas à infraestrutura esportiva e ao funcionamento de núcleos. No caso das emendas dirigidas à localidades divergentes do vínculo do parlamentar, houve 24 proposições de emendas que totalizaram R\$ 8,5 milhões⁸⁰. No caso das emendas colocadas como “nacionais”, estas ficaram concentradas nos programas “Esporte e Lazer da Cidade” e “Segundo Tempo”. Quase a totalidade (97,2%), no entanto, das emendas colocadas como “nacionais” foram decorrentes de emendas de comissões temáticas e/ou do relator geral. Dentre as individuais, os parlamentares do PCdoB e PT, ambos partidos que integravam o ME, totalizaram os maiores percentuais, sendo, respectivamente, 0,8% e 0,6% do total de emendas nacionais aprovadas.

No caso das emendas nacionais, vale destacar que, apesar desta classificação, algumas eram designadas para localidades específicas. Por exemplo, na LOA de 2008, o senador Cristovam Buarque (PDT/DF) teve uma emenda aprovada (Emenda 20690002), na ação “Funcionamento de Núcleos de Esporte Recreativo e

⁸⁰ Estas emendas encontram-se sumarizadas no Apêndice C.

de Lazer – nacional” do programa “Esporte e Lazer da Cidade” no valor de R\$ 100 mil. A mesma, no entanto, era designada à cidade de Estrutural/DF. (CONGRESSO NACIONAL, 2007). Outro exemplo pôde ser identificado na LOA de 2009. Neste ano, o deputado federal Magela (PT/DF) teve uma emenda aprovada (36310003) na ação “Desenvolvimento de atividades esportivas recreativas e de lazer à pessoas adultas e idosas – Vida Saudável – nacional” do programa “Esporte e Lazer da Cidade” no valor de R\$ 550 mil. Todavia, conforme descrito na própria emenda, a mesma era direcionada a diversas entidades privadas sem fins lucrativos do Distrito Federal (CONGRESSO NACIONAL, 2009).

Vale ressaltar ainda que, no caso da emenda citada acima e demais emendas designadas à instituições privadas sem fins lucrativos, a identificação da instituição privada no processo de planejamento, de acordo com Cambraia (2011), fere o princípio constitucional da impessoalidade. De acordo com o autor, a fim de se evitar favorecimentos indevidos e a criação de entidades para o recebimento de recursos públicos, a escolha de entidades cabe aos órgãos responsáveis pela execução orçamentária e financeira. Esta escolha deverá considerar a necessidade de complementação de serviços bem como uma maior eficiência da iniciativa privada na prestação dos serviços para que a alocação de recursos sirva aos programas de trabalho e não às entidades privadas (CAMBRAIA, 2011).

A indicação de recursos classificados como “nacionais” por parte do Poder Legislativo pode sugerir um consentimento do mesmo em relação às orientações do Poder Executivo. Por não indicarem uma localização específica, as despesas “nacionais” permitem certa facilidade operacional ao Poder Executivo, e a sua liberação pode se dar de acordo com as preferências do Poder Executivo (BEZERRA, 1999). Tanto no caso destas emendas nacionais, quanto daquelas emendas direcionadas à localidades divergentes dos parlamentares, demonstra que a atuação do parlamentar não pode ser compreendida apenas a partir da lógica de obtenção de votos. Mais do que possíveis trocas de benefícios públicos por apoio e voto, o investimento em obras e demais benefícios públicos ocorre em um contexto complexo aonde se busca também prestígio, poder e cumprimento de obrigações formais e morais (BEZERRA, 2000).

No tocante ao prestígio e poder, a concentração de emendas parlamentares regionalizadas nos programas “Esporte e Lazer da Cidade” e “Segundo Tempo”

pondera a noção de que se investe no esporte de alto rendimento porque esta manifestação permite uma maior visibilidade política. Do ponto de vista do parlamentar, o melhor custo-benefício tem sido o direcionamento de despesas orçamentárias em programas sociais para as localidades aos quais o mesmo está vinculado, uma vez que estes investimentos lhe permitem uma repercussão local interessante a baixo valor. A lógica de investimentos nas políticas de esporte com o fim de gerar visibilidade, portanto, no nível federal, por meio do Poder Executivo, e no nível local, por meio do parlamentar, é distinta.

Também podemos inferir que a lógica na identificação da localização geográfica das ações planejadas foi outra que não meramente a de nortear a distribuição de ações das políticas federais de esporte e lazer em relação à proporcionalidade demográfica e à universalização do acesso ao esporte e lazer. De acordo com a Constituição Federal, a redução de desigualdades sociais e regionais se configura como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e uma das funções dos orçamentos fiscal e de investimento. Segundo a Constituição, estes orçamentos, de forma compatível com o PPA, devem reduzir desigualdades regionais, segundo critério populacional (BRASIL, 1988).

No caso das políticas para o esporte e lazer, a garantia da universalização do acesso ao esporte e lazer, bem como a redução de desigualdades no acesso à prática esportiva e ao lazer estão assegurados como ações estratégicas da Política Nacional do Esporte (PNE) (BRASIL, 2005a) e objetivos das diferentes políticas setoriais do esporte (BRASIL, 2006a). Para isso, tal como destacado pelas resoluções das conferências nacionais do esporte, é preciso que, a distribuição dos recursos orçamentários considere o princípio da equidade, tanto entre as diferentes dimensões do esporte quanto da distribuição geográfica, índice de desenvolvimento humano (IDH) e produto interno bruto (PIB) (BRASIL, 2010a).

A identificação da localização espacial das despesas, contudo, tratou menos de evidenciar o planejamento orçamentário das regiões a serem atendidas e os seus respectivos beneficiados, e mais das preferências dos proponentes das ações. Este processo evidenciou ainda a dificuldade de se promover o controle social sobre as despesas “nacionais”, uma vez que tanto as localidades quanto os beneficiários não foram identificados no processo de planejamento orçamentário.

No que concerne às dotações regionalizadas, no caso destas serem executadas, pode-se ter uma distribuição de recursos orientada pela vontade de determinados parlamentares e não por critérios técnicos e/ou demandas sociais. Tal como salienta Cambraia (2011), os recursos públicos podem estar sendo pulverizados em obras de interesse público menor, e a discussão sobre temas de interesse nacional pode estar sendo esvaziada. Ainda de acordo com o mesmo autor, o parlamentar, nesta linha, atua quase como um vereador (CAMBRAIA, 2011).

O quadro acima, tal como destacado na apresentação dos dados orçamentários, também pode ocasionar dotações descontinuadas em determinadas localidades e vazios orçamentários em outras localidades. Esta realidade pode também favorecer localidades com maior número de representantes no Congresso Nacional com interesse na área do esporte e lazer. Nestes casos, tais localidades podem receber mais recursos de emendas parlamentares, independentemente de suas reais necessidades sociais e regionais (CAMBRAIA, 2011).

No caso das dotações nacionais, a falta de identificação de uma localidade em específica poderia ser justificada com argumentos tais como que elas envolvem mais de uma região e/ou que a identificação da localidade beneficiada seria efetuada em um momento posterior a partir de um critério técnico. Esta última tese é citada pelo ME. De acordo com o Ministério, “os convênios são distribuídos proporcionalmente entre as cinco regiões do país, seguindo o critério do número de habitantes e do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH” (BRASIL, 2010h). A veracidade deste tipo de distribuição, contudo, já foi contestada por alguns pesquisadores.

Especialmente no caso do “Segundo Tempo”, Athayde (2009), Santos (2011), Oliveira (2013) e Santos, Starepravo e Souza Neto (2015) indicam que a distribuição do programa não tem priorizado as áreas de risco social, comprometendo assim os propósitos do programa. De acordo com Santos, Starepravo e Souza Neto (2015, p. 768), considerando-se que o “Segundo Tempo” tem como objetivo democratizar o esporte educacional e atender prioritariamente populações vulneráveis, “a existência, por si só, do vazio assistencial depõe contra seus objetivos”.

Se a intenção é a de diminuir desigualdades regionais no que se refere ao acesso ao esporte e lazer e promover a democratização do mesmo, a adequada identificação das demandas e o contínuo conhecimento das atividades já estabelecidas no país são essenciais para a adequada proposição de ações. Esta

identificação deve ainda permitir um efetivo controle social a respeito do alcance das políticas públicas para o esporte e lazer.

A apresentação de emendas parlamentares concentradas em ações de infraestrutura suscita ainda outras questões. A primeira delas é que esta implantação não esteve vinculada ao desenvolvimento de atividades esportivas nestes espaços e equipamentos. Tanto no caso do “Segundo Tempo”, quanto do “Esporte e Lazer da Cidade”, houve indicativos de que a construção de infraestrutura esportiva não estava vinculada à implementação de atividades esportivas.

No caso do “Segundo Tempo”, apesar deste incentivar o aproveitamento das instalações locais, especialmente das escolas, no desenvolvimento de atividades esportivas, o programa conta com uma ação específica para a implantação de infraestrutura para o desenvolvimento do esporte educacional. Esta ação, contudo, conforme relatório do TCU, foi “executada a partir de emendas parlamentares, não havendo vinculação com as necessidades dos núcleos do Segundo Tempo” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2006, p. 50). Um dos resultados desta desvinculação foi que, de acordo com o TCU, diversos núcleos do programa foram desenvolvidos em espaços com infraestrutura física precária, inclusive no próprio ambiente escolar (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2006).

Problemas semelhantes também foram constatados no “Esporte e Lazer da Cidade”. De acordo com o Relatório de Avaliação Anual de 2007, “falta vinculação entre a ação de infraestrutura e a de funcionamento de núcleos” (BRASIL, 2008d, p. 30). Esta desvinculação estava associada ainda a uma desvinculação na gerência do programa. De acordo com o Relatório Anual de Avaliação de 2004, as ações referentes à implantação de infraestrutura esportiva foram efetuadas predominantemente pelo Gabinete do Ministro, e a unidade responsável pelo programa não foi nem mesmo chamada a participar do gerenciamento destas ações (BRASIL, 2005c). Deste modo, planejou-se diversas ações de infraestrutura, sem haver um comprometimento de que atividades relativas ao programa “Esporte e Lazer da Cidade” serão ali executadas.

Além da desvinculação entre infraestrutura e atividades, verificamos uma desproporcionalidade contínua entre o volume de recursos investidos em infraestrutura e no funcionamento dos núcleos do “Esporte e Lazer da Cidade”. O crescimento do primeiro não tem sido acompanhado pelo crescimento do segundo.

Esta desproporcionalidade também foi salientada por Castelan (2011). De acordo com a autora, “se os grandes gastos com infraestrutura do programa viessem acompanhados de uma política de funcionamento dos núcleos recém-implantados seria impossível no prazo estudado que os gastos com funcionamento dos núcleos de Esporte e Lazer da Cidade não tivessem aumentado significativamente” (CASTELAN, 2011, p. 133).

Apesar do constante e significativo volume de recursos destinados à infraestrutura, em muitos locais a política para o esporte de participação, especialmente no que se refere ao desenvolvimento de atividades de esporte recreativo e de lazer, não conta com espaço físico adequado, tal como quadras, parques, praças, ginásios e salas (BRASIL, 2008d). Vale observar também que, ao detalharmos as dotações orçamentárias sob o código “5450 – Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Recreativo e de Lazer”, verificamos que, enquanto alguns recursos eram indicados para os núcleos do programa, outros eram destinados para equipamentos esportivos e de lazer específicos como, por exemplo, “Modernização e Reforma de Campos de Futebol”, “Construção de Estádio de Futebol Municipal”, “Construção de Campo de Futebol de Areia”, “Construção Equipamento de Campo de Futebol Society com grama sintética”. Houve ainda a proposição de 17 emendas designadas à construção de “Vila Olímpica” e oito emendas dirigidas para a implantação de “Centro Olímpico”⁸¹.

Deste modo, nos indagamos se estes espaços de fato funcionaram como núcleos do “Esporte e Lazer da Cidade” e se os mesmos se encontravam vinculados ao modelo do programa. Indagamo-nos também se a construção destes espaços estava voltada para a promoção do acesso ao esporte recreativo e de lazer, tal como preconizado pelo programa. Indagamo-nos ainda a quais propósitos estes equipamentos têm sido construídos e a quem os mesmos têm beneficiado. Se estas ações fogem do escopo do programa, podemos inferir que parte da infraestrutura esportiva e, conseqüentemente, dos investimentos no programa “Esporte e Lazer da Cidade” encontravam-se deslocados na peça orçamentária. Sendo assim, destacamos, novamente, a convivência do Poder Executivo ao sancionar a proposta como lei.

⁸¹ As emendas relativas à infraestrutura esportiva dos programas “Esporte e Lazer da Cidade”, “Segundo Tempo” e “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” encontram-se sumarizadas no Apêndice D.

A necessidade de infraestrutura esportiva no país não é desconhecida e foi atestada pelo ME a partir do documento “Suplemento de Esporte”. Também não é desconhecida a importância de espaços e equipamentos esportivos adequados para o acesso ao esporte e ao lazer. Contudo, vale pontuar que, especialmente no caso do “Esporte e Lazer da Cidade”, considerando-se que o objetivo do programa é o de promover o acesso ao esporte recreativo e ao lazer por parte da população, a simples construção de espaços e equipamentos por si só não garante este acesso. Faz-se necessário que a política para a construção de infraestrutura esportiva venha acompanhada de uma política para o desenvolvimento de atividades esportivas e recreativas de modo que esta colabore para com a construção de uma cultura para a prática destas atividades.

Diante dos altos investimentos em infraestrutura esportiva e do predomínio orçamentário do “Esporte e Lazer da Cidade”, salientamos que, embora a LOA possa indicar uma preocupação por parte do Poder Público na promoção do esporte de participação, esta preocupação esteve focada basicamente na construção de espaços e equipamentos esportivos e não na proposição de atividades esportivas e de lazer de maneira continuada e ampliada. Este cenário por si só não nos permite inferir que a LOA teve como prioridade central a garantia do acesso ao esporte e lazer por parte da população brasileira.

A constatação da fragilidade na proposição de uma política continuada que assegure o acesso ao esporte nas suas diferentes dimensões pôde ainda ser reforçada ao considerarmos os implementadores das ações propostas no decorrer do processo orçamentário. Ao elaborar o PLOA, o Poder Executivo colocou formas “fixas” de implementação de algumas poucas ações, como, por exemplo, “Gestão e administração do programa” nos programas “Segundo Tempo” e “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, “Concessão de Bolsas a Atletas” no “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”; “Publicidade e propaganda” nos programas “Segundo Tempo”, “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” e “Esporte e Lazer da Cidade”. Todas estas ações, entre outras, se deram via “Aplicações Diretas”.

Várias ações, contudo, não tiveram suas vias de implementação fixadas. Ao elaborar o PLOA, a cada ano o Poder Executivo indicava diferentes entidades responsáveis pela implementação de ações da função “Desporto e Lazer”. Por exemplo, a ação “Funcionamento de núcleos de esporte recreativo e de lazer” do

“Esporte e Lazer da Cidade” no PLOA de 2007 foi colocada como de implementação dos municípios e instituições privadas sem fins lucrativos. No PLOA 2008, esta mesma ação foi designada como “Aplicações Diretas” do Poder Executivo. Já no PLOA 2009, a ação foi designada como de implementação de estados, municípios, instituições privadas sem fins lucrativos e aplicações diretas do Poder Executivo. Outro exemplo foi a ação “Implantação de infraestrutura para o desenvolvimento do esporte educacional”. No PLOA de 2006, o Poder Executivo indicou a implementação da mesma a partir de municípios e aplicações diretas. No PLOA de 2007, apenas municípios tiveram dotações orçamentárias. No PLOA 2008, apenas foram indicadas aplicações diretas do Poder Executivo. A falta de um padrão na designação dos órgãos implementadores das políticas federais para o esporte e lazer, bem como a falta de regulamentação sobre as responsabilidades específicas de cada entidade do Sistema Nacional do Esporte indicam, por si só, descontinuidades nas ações.

Se por um lado o processo de elaboração foi marcado por certa complementaridade dos Poderes Legislativo e Executivo, por outro lado podemos inferir que o processo de execução se caracterizou por ficar centralizado nas mãos do Executivo. Ao controlar o processo de arrecadação de receitas e efetivação de despesas, o Poder Executivo deteve o controle sobre os processos de contingenciamentos e de ajustes orçamentários da proposta por meio de cortes e/ou créditos adicionais. Ele também controlou a liberação de recursos às unidades orçamentárias. Além disso, com exceção das despesas obrigatórias, o mesmo não teve obrigatoriedade na execução das despesas discricionárias, caso em que se encaixavam as despesas da função “Desporto e Lazer”. Ou seja, se assim bem o entendesse e desejasse, o Poder Executivo poderia não executar bem como poderia, por meio de cortes e créditos adicionais, reconfigurar completamente a proposta acordada para a área. Deste modo, tal como destaca Assis (2009, p. 226), o controle do Poder Executivo no processo de execução orçamentária se deu, “a partir de bloqueios, contingenciamentos, limitações de empenho e restrições a movimentações financeiras”.

Do processo de execução orçamentária da função “Desporto e Lazer” vale destacar quatro aspectos que se referem a todo o período por nós analisado: (1) A programação orçamentária prevista para a função “Desporto e Lazer” não foi executada na sua totalidade; (2) Apesar da não execução de parte das dotações, o

Poder Executivo promoveu alterações na proposta por meio de créditos adicionais e cortes orçamentários; (3) O percentual de liquidação da área do esporte e lazer foi o menor entre as demais áreas de atuação governamental; e (4) A liquidação dos recursos propostos na função “Desporto e Lazer” não apresentou padrão, ou seja, não esteve vinculada a uma característica específica, tal como programa, ação, modalidade de aplicação e localização geográfica.

A não execução de parte das programações orçamentárias somada à promoção de créditos adicionais à LOA da função “Desporto e Lazer” podem ser citadas como movimentos opostos que marcaram o processo de execução orçamentária da área. Enquanto que os créditos adicionais ficaram concentrados nos programas de rendimento - “Rumo ao Pan 2007” e “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” -, os cortes orçamentários atingiram de maneira mais expressiva os programas “Segundo Tempo” e “Esporte e Lazer da Cidade”. O resultado destas mudanças foi a de que, enquanto que a proposta apreciada pelo Poder Legislativo e acatada pelo Poder Executivo indicava prioridade orçamentária em todos os anos ao “Esporte e Lazer da Cidade”, a proposta autorizada possuiu similaridades ao que foi estabelecido pelo Poder Executivo no PLOA. O montante de recursos autorizados indicou predominância orçamentária em 2006 e 2007 ao “Rumo ao Pan 2007”, e em 2011, ao “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”.

Para além da promoção de ajustes à entrada de receitas e execução de despesas, entendemos que os mecanismos estratégicos citados acima foram utilizados pelo Poder Executivo a fim de promover reconfigurações na proposta da LOA da função “Desporto e Lazer”. Deste modo, tal como destacado por Azevedo (2006, p. 86-87), o uso dos mecanismos retificadores da LOA - créditos adicionais e cortes orçamentários -, “formam um segundo orçamento no sentido de que as prioridades aprovadas pelo Legislativo estão passíveis de alterações significativas pelo Poder Executivo”. A proposição destas alterações pelo Poder Executivo é ainda favorecida pela recorrente falta de sincronia entre a arrecadação efetiva e os gastos previstos pelo orçamento público (PERREIRA; MUELLER, 2003).

No processo de abertura de créditos adicionais, vale destacar o uso de créditos extraordinários pelo Poder Executivo em situações não enumeradas pela legislação brasileira. Especialmente, a fim de garantir a realização dos Jogos Pan e Parapan-americanos de 2007, o Poder Executivo fez uso expressivo e recorrente de

créditos extraordinários. Conforme relatado por Whitson e Horne (2006), os gastos com os grandes eventos esportivos tendem a ser subestimados. Isto claramente aconteceu no Brasil.

O uso de créditos extraordinários não foi exclusividade da função “Desporto e Lazer” e nem mesmo do programa “Rumo ao Pan 2007”. Por ter vigência e eficácia imediata, este instrumento, tal como salienta Assis (2009, p. 225), tem sido usado “à exaustão pelo Poder Executivo”, cabendo ao Congresso Nacional apenas a ratificação dos créditos encaminhados pelo Poder Executivo por meio das medidas provisórias.

Na função “Desporto e Lazer”, além do programa “Rumo ao Pan 2007”, o uso recorrente dos créditos extraordinários abrangeu ações do “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” e “Esporte e Lazer da Cidade”. Por se tratarem de ações previstas pelo planejamento, e tendo em vista a opção do Poder Executivo em não suplementar créditos, entendemos que estes créditos trataram menos da urgência para atender a uma demanda de serviços e mais da urgência que o Poder Executivo tinha para a liberação dos créditos orçamentários. Esta hipótese é reforçada ao considerarmos as datas em que estes créditos foram liberados. Tomemos como exemplo os dois créditos extraordinários do “Esporte e Lazer da Cidade”. Ambos estes créditos extraordinários foram liberados na segunda quinzena de dezembro de 2007. Este também foi o caso do “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”. Os créditos extraordinários de 2007 foram liberados no dia 18 de dezembro e os créditos de 2010 no dia 28 de dezembro. No caso do “Esporte e Lazer da Cidade”, vale destacar ainda as justificativas para os dois créditos extraordinários efetuados à ação “Implantação de infraestrutura para esporte recreativo e de lazer”. Sem mencionar a demanda por acesso ao esporte recreativo e de lazer, as justificativas foram: prevenção de riscos e acidentes por parte da população local, promoção da socialização de jovens e descoberta de novos talentos esportivos.

Enquanto que os programas “Rumo ao Pan 2007” e “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” concentraram o maior volume de créditos adicionais, os programas “Segundo Tempo” e “Esporte e Lazer da Cidade” concentraram o maior volume de cortes orçamentários. Apesar de ambos os programas não totalizarem no somatório do período um montante autorizado menor do que o que foi indicado pela LOA, estes programas contaram com cortes orçamentários em quatro anos do período analisado. O “Esporte e Lazer da Cidade” totalizou R\$ 53,2 milhões de cortes efetuados no

decorrer dos anos de 2004, 2008, 2010 e 2011. Já o “Segundo Tempo”, apontado inicialmente como a principal ação do ME, concentrou R\$ 66,4 milhões de cortes efetuados em 2006, 2009, 2010 e 2011. Ou seja, se de um lado as políticas voltadas para a promoção de grandes eventos esportivos no país receberam os maiores incrementos no processo de autorização de recursos, por outro lado as políticas federais que mais se aproximavam da noção de acesso ao esporte e lazer por parte da população somaram nesta etapa os maiores cortes orçamentários.

Apesar de contar com créditos adicionais, a proposta orçamentária das políticas federais para o esporte e lazer não foi executada na sua totalidade. No somatório do período, a área executou apenas 61,7% dos recursos que foram autorizados. Entre as demais áreas de atuação governamental, a função “Desporto e Lazer” totalizou o menor percentual de liquidação, ou seja, foi a área que gozou da menor prioridade na execução da programação prevista.

Este quadro mostrou um descompasso entre o crescimento no volume de recursos na área e a capacidade de execução da mesma. Em nosso estudo, tal como destacado por outros autores (CASTELAN, 2011; ATHAYDE; MASCARENHAS; SALVADOR, 2015), o volume de recursos previstos para a área do esporte e lazer cresceu significativamente no decorrer do período analisado. No presente estudo, contudo, este crescimento não foi acompanhado por um crescimento equivalente dos recursos executados. Na verdade, a capacidade de liquidação na área decresceu a partir do PPA 2008-2011.

A discrepância entre o volume de recursos previstos e o volume de recursos executados no governo Lula também foi encontrado em outros estudos (ATHAYDE, 2014b⁸²; ATHAYDE; MASCARENHAS; SALVADOR, 2015⁸³; OLIVEIRA, 2013⁸⁴). Este quadro também se apresentou em períodos anteriores (AZEVEDO, 2006; VERONEZ, 2005).

De acordo com diversos relatórios do ME, no decorrer do período analisado, a não execução da totalidade das dotações autorizadas, ou seja, a divergência entre o que foi autorizado e o que foi liquidado ocorreu, “devido à insuficiência de limite

⁸² Para o percentual de execução, o autor comparou a dotação inicial da LOA e os recursos pagos de 2004 a 2010.

⁸³ Os autores trabalharam com uma comparação entre a dotação inicial da LOA e os recursos pagos de 2004 a 2010.

⁸⁴ Por meio do Portal da Transparência, o autor comparou o volume de recursos orçados com os recursos liquidados do ME de 2005 a 2010.

orçamentário” (BRASIL, 2009d). Ainda de acordo com estes documentos, aproximadamente 99% do total do limite autorizado que foram disponibilizados, foram executados (BRASIL, 2005b; 2006h; 2007g; 2008c; 2009d; 2010h; 2011c). Ou seja, o baixo percentual de liquidação esteve diretamente relacionado com a programação orçamentária e financeira instituída pelo Poder Executivo e não com a capacidade exclusiva de liquidação da gerência do ME. Deste modo, ainda que atrasos na aprovação do orçamento e o período impeditivo eleitoral tenham sido apontados como prejudiciais à execução orçamentária na área (BRASIL, 2007h), o baixo percentual de execução orçamentária na área foi resultado de dotações do ME contingenciadas pelo Poder Executivo.

O impacto do contingenciamento nas despesas da função “Desporto e Lazer” já foi destacado por outros autores (VERONEZ, 2005; ATHAYDE, 2014b; OLIVEIRA, 2013). Tal como destacado por Starepravo, Mezzadri e Marchi Júnior (2015, p. 219), este quadro revela “um histórico político no Brasil que privilegia a área econômica em detrimento a área social, e que dentro da área social estabelece uma hierarquia de prioridades na qual o esporte ocupa normalmente uma das últimas posições”.

Um dos motivos para a área ter sido afetada de maneira expressiva pelo contingenciamento de recursos pode estar relacionado com o fato de que a função “Desporto e Lazer” foi composta por um baixo teor de receitas vinculadas e de despesas obrigatórias. Conforme destacado anteriormente, o Poder Executivo, com exceção das despesas obrigatórias, não está obrigado a executar aquilo que foi previsto pela LOA. Se for conveniente ao Poder Executivo, este, portanto, pode optar por não executar as despesas discricionárias, ou seja, ele não precisa executar quase que a totalidade dos recursos orçamentários da área do esporte e lazer.

A não obrigatoriedade na execução orçamentária está relacionada ao caráter autorizativo da LOA. Este caráter autorizativo, tal como destacado por Veronez (2005) é prejudicial às políticas públicas em áreas que não possuem receitas vinculadas, como é o caso do esporte e lazer. Esta noção é corroborada por Athayde, Mascarenhas e Salvador (2015) ao afirmar que a baixa execução orçamentária das políticas de esporte e lazer é impactada pela inexistência de recursos e gastos de natureza obrigatória. Ainda de acordo com os autores, diferentemente do que ocorre nas áreas da saúde, educação e assistência social, a área do esporte e lazer não somente não possui obrigatoriedade quanto a um percentual de execução mínima,

mas também não tem um percentual mínimo vinculado ao Produto Interno Bruto (PIB) (ATHAYDE; MASCARENHAS; SALVADOR, 2015). Os recorrentes contingenciamentos decorrentes da programação orçamentária, portanto, afetaram, bem como tendem a continuar afetando, de maneira significativa, a programação orçamentária das políticas federais para o esporte e lazer.

A proposição de vinculação de receitas na área do esporte e lazer tem sido debatida e reivindicada por profissionais e gestores destas áreas. Este assunto se fez presente nas três conferências nacionais de esporte. Na I CNE, em 2004, houve a proposição de que tanto os órgãos municipais quanto estaduais de esporte e lazer fossem instituídos como unidades orçamentárias e que os mesmos fossem dotados de no mínimo 1% dos respectivos orçamentos municipais e estaduais (BRASIL, 2004a). Na II CNE, em 2006, foi proposto a criação de uma emenda constitucional para a vinculação e destinação de um percentual mínimo - 1% da receita tributária -, nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) para o desenvolvimento das políticas de esporte e lazer (BRASIL, 2006f). Na terceira e última CNE, em 2010, a criação de uma emenda constitucional foi novamente citada. O percentual, contudo, passou para no mínimo 2% do orçamento da União, 1,5% dos orçamentos dos estados e Distrito Federal e 1% dos municípios (BRASIL, 2010a).

Apesar das proposições, a vinculação de receitas não foi regulamentada. A única regulamentação existente hoje que se refere à vinculação de receitas encontra-se disposta nos §2º e §3º do art. 6 da Lei nº. 9.615 de 1998. De acordo com a legislação, dentre os recursos que constituem o ME, um terço do disposto no §2º, o qual trata do adicional de 4,5% incidente de cada bilhete de concursos de prognósticos, “será repassado às Secretarias de Esporte dos Estados e do Distrito Federal ou, na inexistência destas, a órgãos que tenham atribuições semelhantes na área do esporte, proporcionalmente ao montante das apostas efetuadas em cada unidade da Federação”, o qual deverá ser aplicado prioritariamente em jogos escolares de esportes olímpicos e paraolímpicos e demais destinações previstas aos recursos do ME (BRASIL, 1998). Ainda de acordo com a legislação, a parcela repassada aos Estados e Distrito Federal deverá ser “aplicada integralmente em atividades finalísticas do esporte, sendo pelo menos 50% (cinquenta por cento) investidos em projetos apresentados pelos Municípios ou, na falta de projetos, em ações governamentais em benefício dos Municípios” (BRASIL, 1998).

O montante a que se referem os artigos citados acima, contudo, é relativamente baixo em relação ao volume de recursos do ME. O volume total de recursos provenientes de contribuições sobre concursos de prognósticos representou apenas 28,2% do volume total previsto pelo PLOA elaborado pelo Poder Executivo para o ME⁸⁵. Vale destacar que o montante citado acima se refere ao volume total sobre os concursos de prognósticos e não ao terço referido pela legislação brasileira, o que, por sua vez, se refere a um valor ainda menor.

Uma das regulamentações que poderá efetivar mudanças na execução das despesas na área do esporte e lazer é a Emenda Constitucional nº 86. Promulgada em 17 de março de 2015, esta emenda prevê a execução obrigatória de parte de emendas parlamentares individuais do orçamento da união. Visto que a função “Desporto e Lazer” tem grande concentração de emendas e, especialmente, de emendas individuais, esta regulamentação poderá trazer mudanças no financiamento da área. O impacto desta regulamentação no financiamento na área do esporte e lazer poderá ser objeto de futuras pesquisas.

Além do alto teor de despesas discricionárias na área do esporte e lazer e a baixa porção de receitas vinculadas, outro fator que pode ter impactado negativamente o financiamento das políticas de esporte e lazer é que nenhum ente federativo, nem mesmo a União, encontra-se obrigado a promover o acesso ao esporte e lazer como direitos da sociedade brasileira. Ou seja, nenhum órgão governamental encontra-se obrigado a implementar políticas na área do esporte e lazer. Ainda que a legislação brasileira autorize qualquer ente federativo a implementar políticas na área do esporte e lazer, esta legislação não obriga constitucionalmente nenhum ente a implementar políticas nesta área (MASCARENHAS, 2015; SANTOS, 2014; SANTOS; STAREPRAVO; SOUZA NETO, 2015). Ou seja, ao mesmo tempo em que o dispositivo constitucional afirma o dever do Estado no fomento ao esporte, este não esclarece quais os níveis e graus de atuação dos diferentes órgãos estatais que têm a obrigação de fomentar o mesmo (BUENO, 2008; LINHALES, 1996; MASCARENHAS, 2015; MELO FILHO, 1995; SANTOS, 2014; SANTOS; STAREPRAVO; SOUZA NETO, 2015).

Outro agravante é que, ao mesmo tempo em que nenhum ente federativo está obrigado a implementar políticas na área do esporte, estes também não se encontram

⁸⁵ Ver Apêndice E.

obrigados a atuar de maneira cooperativa com o governo federal na implementação de políticas públicas (SANTOS; STAREPRAVO; SOUZA NETO, 2015). Isto porque, “a autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais permite que estes adotem uma agenda própria, independente da agenda do Executivo federal” (ARRETCHE, 2004, p. 20). De acordo com Santos, Starepravo e Souza Neto (2015), se de um lado existem desigualdades que exigem intervenção pública, de outro inexistem obrigações dos entes federativos para atenderem esta demanda ou inseri-la na sua agenda decisional. Portanto, tendemos a concordar com Santos, Starepravo e Souza Neto (2015, p. 760), que, “um dos desafios institucionais à democratização de uma política pública de esporte (seja ela educacional, de rendimento ou de lazer) está em como transformar fundamentos subjetivos colocados na Constituição Federal (CF) em ações efetivas”.

Além do aspecto econômico inerente ao processo de contingenciamento de recursos, outro aspecto que pode ter impactado a execução orçamentária dos recursos na área do esporte e lazer durante o período analisado diz respeito ao aspecto político na liberação de verbas por parte do Poder Executivo. De acordo com diversos autores, o processo de contingenciamento e liberação de recursos está associado a acordos políticos estabelecidos entre atores do Poder Executivo e Legislativo (CASTELAN, 2011; MENDES, 2008. PEREIRA; MUELLER, 2002). De acordo com esta linha de pensamento, ao segurar a execução das despesas previstas pela LOA, o Poder Executivo ao mesmo tempo em que busca cumprir metas fiscais, também negocia a liberação de recursos a partir do apoio político obtido no Congresso Nacional (MENDES, 2008). A execução das emendas e, mais especificamente, das emendas individuais funcionaria, portanto, como uma “moeda de troca” entre parlamentares e o Executivo (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005). Nesta lógica, “o presidente da República recompensa os parlamentares que sistematicamente votam a favor dos projetos de interesse do governo, autorizando a execução de suas emendas individuais, e, ao mesmo tempo, pune os que não votam nesses projetos simplesmente não executando as emendas propostas por eles” (PEREIRA; MUELLER, 2002, p. 274).

O entendimento acima, contudo, não é unânime na literatura. De acordo com Limongi e Figueiredo (2005, p. 740), “emendas são executadas sem que os votos esperados sejam dados, e votos são dados sem que a contrapartida – ou seja, a

liberação de recursos – ocorra”. Para os autores, as variações nas taxas anuais de execução são melhor compreendidas como resposta a condicionantes de caráter econômico do que a oscilações nas bases de apoio do governo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002).

Diante da impossibilidade de inferir que a execução orçamentária das políticas federais para o esporte e lazer foi mais impactada por aspectos econômicos do que políticos, e sem descartar a influência de ambos os aspectos, a realidade é que a função “Desporto e Lazer” foi fortemente impactada pelo contingenciamento de recursos. Quando liberadas as verbas orçamentárias, estas se deram de maneira descontinuada e concentrada no segundo semestre do exercício financeiro. Esta realidade também foi relatada em períodos anteriores. De acordo com Veronez (2005), em 1995, os recursos previstos começaram a ser liberados somente a partir do mês de junho e, a maior parte deles, foi liberada apenas no mês de dezembro.

De acordo com o ME, além dos atrasos, ele sequer sabia em que momento os recursos seriam liberados (BRASIL, 2006i; 2008d). A incerteza quanto ao fluxo de recursos bem como a concentração destes no final do exercício foram indicados pelo ME como prejudiciais ao bom andamento das políticas de esporte e lazer. Esta realidade impactou os três programas aqui analisados: “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, “Esporte e Lazer da Cidade” e “Segundo Tempo”.

No caso da política para o esporte de alto rendimento via programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, houve declarações de que os recursos orçamentários foram suficientes e que o fluxo dos mesmos não prejudicou a execução do programa (BRASIL, 2007d). No entanto, houve também assertivas de que atrasos na liberação dos recursos prejudicou o andamento das ações previstas. De acordo com o Relatório de Avaliação Anual de 2004, “não só o fluxo financeiro, mas também a falta de informação sobre esse fluxo acabou influenciando a execução da programação” (BRASIL, 2005c, p. 909). Ainda de acordo com o ME, o contingenciamento de recursos, os atrasos e a concentração de recursos liberados no mês de dezembro prejudicaram o atendimento da demanda prevista e, “apesar de a LOA 2005 refletir aproximadamente o projeto proposto, o fluxo de recursos não foi compatível, em nenhum momento, com a execução planejada” (BRASIL, 2005c, p. 24). Segundo o ME, o fluxo irregular de recursos bem como a falta de limite financeiro dificultou a execução do “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”. Isto, por sua vez, impactou

negativamente nos resultados obtidos, uma vez que, “os serviços e produtos não foram entregues conforme previsto” (BRASIL, 2011d, p. 14).

No caso da política para o esporte de participação via programa “Esporte e Lazer da Cidade”, o contingenciamento e o fluxo descontinuado de recursos somado à posição desfavorável deste programa junto ao ME foi apontada como prejudicial à execução do programa. De acordo com o Relatório de Avaliação Anual de 2005, além dos limites financeiros impostos pelo processo de contingenciamento, o programa contou com uma distribuição desfavorável de recursos frente aos demais programas do ME, implicando sérias limitações à execução orçamentária. Ainda de acordo com o Relatório, a gerência do programa sequer sabia o montante do limite financeiro que era destinado pelo ME ao programa (BRASIL, 2007h).

No caso da política para o esporte educacional via programa “Segundo Tempo”, o contingenciamento de recursos e o fluxo descontínuo dos mesmos também foram citados como prejudiciais ao andamento do programa. De acordo com o Relatório de Avaliação de 2004, a descontinuidade no fluxo de recursos ocasionou “gargalos” em determinados períodos, e diversas entidades deixaram de ser atendidas, por inadimplência e/ou escassez de recursos (BRASIL, 2005c, p. 928). Segundo o ME, o contingenciamento de recursos impossibilitou que o “Segundo Tempo” tivesse fluidez necessária ao seu desenvolvimento. Ainda de acordo com o ME, por se tratar de um programa social continuado, era preciso rever os procedimentos de renovação de convênios e demais instrumentos legais a fim de assegurar de modo ágil a continuidade de projetos e de atividades esportivas evitando, assim, a evasão e desmotivação das crianças e da comunidade envolvida (BRASIL, 2007h).

Se por um lado o fato do orçamento ser autorizativo e os corriqueiros contingenciamentos têm o propósito de assegurar a efetiva capacidade financeira do Poder Público, por outro lado, esta característica e o uso deste mecanismo têm comprometido os processos de planejamento e execução de políticas públicas de esporte e lazer. Diante do não comprometimento na execução, bem como da incerteza quanto às possibilidades de execução daquilo que foi planejado, tendemos a concordar com a assertiva de o orçamento tem se configurado como uma “peça de ficção” (LACHER, 1995; PEDERIVA, 2008; PISCITELLI, 2006; 2007). Tal como destacado por Piscitelli (2006, p. 07), entendemos que “é igualmente ficcional o

orçamento que se caracterize pela não-realização das despesas previstas, autorizadas, programadas, compromissadas”.

O quadro descrito acima tem relevado um paradoxo no processo orçamentário brasileiro. Ainda que o Poder Executivo elabore o PLOA, e o Poder Legislativo aprecie o mesmo, o primeiro tem a possibilidade de não executá-lo e/ou de fazer rearranjos na LOA (ASSIS, 2009). Considerando-se que o orçamento deve estar em sintonia com o planejamento, a previsão de ações implica em adequar o orçamento à política fiscal, de modo que o contingenciamento de recursos não precise ocorrer ou este somente ocorra em casos extremos, “sob pena de demonstrar a total incapacidade dos órgãos públicos em estabelecer uma efetiva política de planejamento” (ASSIS, 2009, p. 227).

O descolamento entre planejamento e execução é reconhecido pelo próprio ME. Ao mesmo tempo em que o referido Ministério reconhece que é necessário que a liberação de recursos esteja em concordância com o efetivo recolhimento das receitas previstas, o mesmo também afirma que é evidente que a não liberação de recursos acarreta uma redução no ritmo dos projetos e atividades, prejudicando, assim, um bom andamento físico e financeiro das ações (BRASIL, 2008d). Para o ME, este desarranjo entre plano e orçamento se constitui em um problema que precisa ser futuramente equacionado (BRASIL, 2008d). Este problema não apresentou melhoras na função “Desporto e Lazer” no decorrer do período que analisamos. Ao contrário, ele se acentuou, haja visto os baixos percentuais de execução orçamentária do segundo PPA (2008-2011).

Após a liberação de recursos orçamentários pelo Poder Executivo ao ME, a distribuição dos recursos orçamentários entre os programas e ações previstas pela LOA passou a ser ditada pela gerência deste Ministério. Este, ao receber a cota orçamentária passou a ter sob sua responsabilidade a execução das políticas federais para o esporte e lazer e, diante da pouca porção composta por despesas obrigatórias e vinculadas, dispôs de grande discricionariedade sobre a execução das políticas previstas.

A distribuição e execução dos recursos orçamentários durante o período analisado aparentemente não foi determinada por uma característica específica da proposta para a área. Ou seja, o quadro da execução orçamentária das políticas federais do esporte e lazer mostrou que, além de um descompasso entre o orçamento elaborado e executado, esta execução não teve um padrão entre programas, ações,

modalidades de aplicação e localização espacial. A falta de padrão na execução de recursos se deu, inclusive, nas despesas relativas aos “investimentos”⁸⁶.

Este achado contradiz parte da literatura que afirma que os recursos de investimentos são aqueles mais passíveis de cortes orçamentários (AZEVEDO, 2006; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002). De acordo com Figueiredo e Limongi (2002), os recursos de investimentos, são aqueles que têm as maiores perdas na execução do orçamento, uma vez que, são estes os gastos passíveis de serem adiados ou executados de acordo com o comportamento das variáveis macroeconômicas. Ainda de acordo com os autores, gastos com pessoal e com outras despesas correntes não podem ser suprimidos da mesma maneira (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002).

A maior incidência de cortes orçamentários nas despesas de investimentos também é citada por autores que compreendem a execução das despesas previstas pela LOA como parte de acordo políticos estabelecidos entre atores do Poder Executivo e Legislativo (MENDES, 2008; PERREIRA; MUELLER, 2002). Para estes autores, tendo em vista que as despesas de investimentos são, em sua grande maioria, provenientes de emendas parlamentares, a sua execução é utilizada pelo Poder Executivo como estratégia para pressionar os parlamentares a votar de acordo com as suas preferências (MENDES, 2008; PERREIRA; MUELLER, 2002).

A fim de comprovar as assertivas de que as despesas de investimentos apresentam um menor percentual de execução e, conseqüentemente, verificar se houve ou não um padrão na execução dos recursos da função “Desporto e Lazer”, organizamos os recursos orçamentários de acordo com o seu “Grupo de Natureza de Despesa” (GND). No orçamento federal, esta classificação visa agregar despesas que tenham as mesmas características quanto ao seu objeto de gasto (BRASIL, 2012b).

De fato, tal como exposto pela tabela abaixo (TABELA 46), excluindo-se os recursos da categoria “inversões financeiras”, os quais não foram executados, os recursos de “investimentos” apresentaram o menor percentual de liquidação. No caso da função “Desporto e Lazer”, grande parte destes recursos estavam relacionados à infraestrutura esportiva. Estes recursos, conforme já haviam afirmado outros autores (BEZERRA, 1999; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002; LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005;

86 As despesas de “investimentos” são aquelas relativas à “softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente” (BRASIL, 2012b, p. 50).

PEREIRA; MUELLER, 2002), eram provenientes, em sua grande maioria, de emendas parlamentares.

TABELA 46 - SOMATÓRIO DAS DOTAÇÕES DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

GND	PLOA	LOA	Autorizado	Liquidado	% Execução
Pessoal e Encargos Sociais	188,9	188,9	150,5	129,5	86,0%
Outras Despesas Correntes	2.326,6	3.003,9	4.329,3	2.947,0	68,1%
Investimentos	950,2	6.034,2	6.793,8	3.895,6	57,3%
Inversões financeiras	30,0	30,0	30,0	0,0	0,0%
Total	3.495,6	9.257,0	11.303,6	6.972,1	61,7%

FONTE: Siga Brasil (2013).
Elaboração própria.

O menor percentual de execução nas despesas de “investimentos”, contudo, não se sustentou como regra na área. A distribuição e execução dos recursos das políticas federais para o esporte e lazer não seguiu a lógica de priorizar despesas correntes em decorrência de investimentos em todos os programas. Ao detalharmos a liquidação de recursos dos principais programas no que se referiu à natureza de suas despesas, verificamos que, enquanto que no “Rumo ao Pan 2007” e “Segundo Tempo”, os percentuais de recursos de natureza de despesas correntes e investimentos encontravam-se muito próximos, nos programas “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” e “Esporte e Lazer da Cidade” os quadros eram opostos. Estes dados encontram-se sumarizados na tabela abaixo:

TABELA 47 – PERCENTUAL DE LIQUIDAÇÃO DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS DA FUNÇÃO "DESPORTO E LAZER" DE 2004 A 2011 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

Programa	Grupo de Natureza de Despesa (GND)	% Liquidação
Rumo ao Pan 2007	Outras Despesas Correntes	82,5%
	Investimentos	81,5%
Segundo Tempo	Outras Despesas Correntes	79,8%
	Investimentos	79,8%
Esporte e Lazer da Cidade	Outras Despesas Correntes	48,2%
	Investimentos	61,7%
Brasil no Esporte de Alto Rendimento	Pessoal e Encargos Sociais	32,8%
	Outras Despesas Correntes	49,3%
	Investimentos	15,7%

FONTE: Siga Brasil (2013).
Elaboração própria.

A execução orçamentária na função “Desporto e Lazer” também não seguiu a lógica de priorizar um determinado programa em detrimento de outros. Com exceção do programa “Apoio Administrativo”, os outros programas não apresentaram regularidade quanto ao percentual de liquidação de recursos. Tomemos como exemplo o programa “Esporte e Lazer da Cidade”. Apesar de este somar o maior volume de recursos liquidados, ao considerarmos o seu percentual de liquidação, não podemos afirmar que este foi priorizado no processo de execução. No decorrer de todos os anos, a sua capacidade de liquidação esteve entre os menores dos programas na área. Deste modo, entendemos que os processos de execução foram influenciados por uma série de variáveis econômicas, políticas, técnicas e burocráticas. A influência destas variáveis precisa ser melhor investigada.

A baixa e irregular execução orçamentária das políticas federais para o esporte e lazer também foi observada por Athayde (2014b) e Athayde, Mascarenhas e Salvador (2015). De acordo com os autores, tanto os programas da área social quanto os programas voltados para o desenvolvimento do esporte de alto rendimento apresentaram irregular e reduzida execução orçamentária (ATHAYDE; MASCARENHAS; SALVADOR, 2015).

A falta de regularidade na liquidação de recursos, bem como a inexistência de um padrão no financiamento para a área que tenha perpassado as diferentes etapas do processo orçamentário, nos impossibilita afirmar categoricamente que existiu uma política clara para o setor. Tendemos a concordar com Athayde (2014b, p. 302), o qual afirma que, “a regularidade está na ausência de padrão e na excessiva maleabilidade das prioridades governamentais, que navegam de acordo com os interesses políticos e econômicos hegemônico”. Também concordamos com o autor, que a inexistência de uma homogeneidade nos recursos orçamentários pode ser resultado de uma descontinuidade política e administrativa, o qual nos, “impossibilita afirmar taxativamente a existência de um padrão de financiamento na política esportiva nacional e a hegemonia de uma das três dimensões esportivas (alto rendimento, educacional e de lazer)” (ATHAYDE, 2014b, p. 298). Diante da impossibilidade de identificação de um padrão ou uma área hegemônica na designação dos recursos públicos, a identificação dos objetivos da política esportiva nacional fica comprometida (ATHAYDE, 2014b; ATHAYDE; MASCARENHAS; SALVADOR, 2015).

Apesar da falta de regularidade na execução orçamentária, algumas características no financiamento das políticas federais para o esporte e lazer podem ser destacadas. No caso específico da política para o esporte de rendimento via programa federal “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, esta se caracterizou por totalizar um dos menores percentuais de execução do que estava previsto, o que demonstra um descompasso com o intento de se fazer o Brasil uma potência esportiva. Esta política foi pautada prioritariamente na promoção de eventos esportivos e implementada majoritariamente a partir de aplicações diretas do governo federal. Neste programa, quase a totalidade das despesas (98,3%) foram classificadas como despesas “nacionais”.

A política para o esporte de participação via “Esporte e Lazer da Cidade” se caracterizou por ser composta basicamente de emendas parlamentares e de ações relativas à infraestrutura esportiva que não estavam necessariamente vinculadas à proposição de atividades esportivas e de lazer. Esta política foi implementada prioritariamente pelos municípios brasileiros e o maior volume de recursos deste programa ficou concentrado na região Nordeste.

Quanto à política para o esporte educacional via programa “Segundo Tempo”, a distribuição dos recursos do ME não atendeu à promoção prioritária do mesmo no período analisado. Este programa totalizou o maior volume de cortes orçamentários. Esta política, por outro lado, se caracterizou como aquela com maior consistência no processo de liquidação de recursos. Implementada prioritariamente ora por instituições privadas sem fins lucrativos (2004-2006), ora por municípios (2007-2010) e ora por aplicações diretas do governo federal (2011), esta política financiou prioritariamente o desenvolvimento de atividades esportivas educacionais. Neste programa, quase a totalidade das despesas (91,7%) foram classificadas como despesas “nacionais”.

No somatório do período de 2004 a 2011, as políticas federais para o esporte e lazer liquidaram R\$ 6,9 bilhões. Dentre os programas propostos, o “Esporte e Lazer da Cidade” totalizou o maior volume de recursos liquidados (R\$ 3,3 bilhões - 47,5%), seguido do “Segundo Tempo” (R\$ 1,2 bilhões - 17,3%), “Rumo ao Pan 2007” (R\$ 1 bilhão - 15,4%) e “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” (R\$ 849 milhões - 12,2%). Exceto pelo ano de 2007, o “Esporte e Lazer da Cidade” contou com predominância orçamentária em todos os anos do período. Tanto em 2007 quanto no somatório do

PPA 2004-2007, o “Rumo ao Pan 2007” contou com o maior volume de recursos orçamentários.

A predominância orçamentária do “Rumo ao Pan 2007” no PPA 2004-2007 foi condizente com os achados de Athayde (2014b) e Athayde, Mascarenhas e Salvador (2015). De acordo com os autores, na média de 2004-2007, “houve uma priorização dos investimentos na promoção dos Jogos Pan-americanos, vinculado ao esporte de alto rendimento ou espetáculo, uma vez que a média de recursos destinados ao programa ‘Rumo ao Pan 2007’ supera a somatória da média dos demais programas” (ATHAYDE; MASCARENHAS; SALVADOR, 2015, p. 7). Discordamos, no entanto, dos achados destes últimos autores no que se refere ao PPA 2008-2011. De acordo com os mesmos, no período de 2008 a 2010, “as médias apontam papel destacado ao programa Segundo Tempo (PST), acompanhado pelos gastos com o programa ‘Brasil no esporte de Alto Rendimento’” (ATHAYDE; MASCARENHAS; SALVADOR, 2015, p. 8). Em nosso estudo, o “Esporte e Lazer da Cidade” totalizou o maior volume de recursos liquidados no PPA 2008-2011.

A divergência entre os resultados dos autores citados acima e os nossos ocorre, muito provavelmente, porque os mesmos consideraram os recursos pagos e não liquidados. Conforme explicamos anteriormente, o pagamento dos recursos liquidados pode ocorrer no próprio exercício financeiro, como também em anos posteriores ao do exercício por meio dos “restos a pagar” e/ou “despesas de anos anteriores”. Os autores, portanto, englobaram apenas os recursos liquidados que foram pagos no ano do exercício financeiro. Além disso, os autores não consideraram o ano de 2011 no PPA 2008-2011.

A comprovação de que o programa “Esporte e Lazer da Cidade” contou com o maior volume de recursos autorizados e liquidados no período de 2008 a 2011 pode ser encontrada no trabalho de Athayde (2014a). Ao mapear os recursos orçamentários destinados ao setor público, Athayde (2014a, p. S645) identificou que, no período de 2008 a 2011, o programa “Esporte e Lazer da Cidade” somou o maior volume de recursos liquidados no decorrer de todos os anos do período, totalizando R\$ 2,4 bilhões, seguido do “Segundo Tempo” (R\$ 784 milhões) e “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” (R\$ 739 milhões). Diante das semelhanças e divergências entre os resultados encontrados nos estudos acerca do orçamento público brasileiro, ratificamos que as opções quanto as etapas do ciclo orçamentário e recortes

temporais considerados resultam em diferentes achados acerca dos investimentos orçamentários na área do esporte e lazer. Outro fator determinante para os achados refere-se à proposta efetuada pelos autores para a organização dos dados orçamentários na área. Ou seja, diferentes proposições metodológicas quanto à coleta e ao tratamento dos dados orçamentários poderão resultar em diferentes achados. Este foi o caso, por exemplo, do trabalho de Bueno (2008).

Bueno (2008) propôs um reajuste nos dados apresentados por Veronez (2005) a fim de contestar a assertiva do autor de que o esporte de alto rendimento foi o mais favorecido. De acordo com Veronez (2005), o montante de recursos investidos no setor esportivo a partir do orçamento público, da Lei nº 10.264 (Agnelo/Piva) e das empresas estatais, tende “a ultrapassar os recursos investidos pelo governo federal em programas sociais esportivos” (VERONEZ, 2005, p. 323)⁸⁷. Bueno (2008), ao proceder a um ajuste financeiro dos dados apresentados por Veronez (2005) a valores reais de 1995 e ao classificar os programas governamentais nas categorias de esporte educacional, participação, rendimento e neutro, afirma que os dados financeiros de Veronez (2005) indicam que tanto o esporte participativo quanto o educacional totalizaram montantes iguais de 38%. O esporte de rendimento somou 23% e a categoria neutra totalizou 1% (BUENO, 2008). Isto é, os dados, “contrariam a conclusão do autor [Veronez (2005)] de que o EAR [esporte de alto rendimento] foi o mais favorecido também no período FHC” (BUENO, 2008, p. 218).

Apesar de determinantes na condução dos estudos, as opções metodológicas nem sempre se encontram de maneira clara nos trabalhos acerca do financiamento no setor esportivo. No caso específico do financiamento orçamentário, diversos trabalhos não especificam a que etapa do ciclo orçamentário as suas conclusões se remetem (ALMEIDA; MARCH JÚNIOR, 2010; ALMEIDA *et al.*, 2012; CASTELAN, 2011; BUENO, 2008; VERONEZ, 2005). Também encontramos trabalhos com problemas quanto a apresentação e discriminação dos dados financeiros. Estes problemas poderiam estar relacionados tanto com dificuldades de acesso às informações financeiras quanto com problemas metodológicos nos estudos.

Veronez (2005), por exemplo, investigou, dentre outras questões, os recursos orçamentários para o setor esportivo no período de 1989 a 2002. O autor afirma ter

⁸⁷ Veronez (2002) considerou os dados orçamentários de 1995 a 2002, os recursos investidos pelas empresas estatais de 1997 a 2002 e os recursos provenientes da Lei nº 10.264 (Agnelo/Piva) nos anos de 2002 e 2003.

encontrado “dificuldades com relação à disponibilidade e/ou confiabilidade das informações referentes ao período 1989-1994” (VERONEZ, 2005, p. 326). De acordo com o autor, não foi possível mapear os gastos de 1991, 1992 e 1993. Também segundo o autor, as informações orçamentárias referentes aos anos de 1989, 1990 e 1994 encontravam-se discriminadas apenas em despesas de custeio e de capital. Apesar destas objeções, o autor concluiu que, no período de 1989 a 1994, “os recursos do fundo público foram majoritariamente aplicados no esporte de rendimento (equipamentos, quadras e competições), fato que revela que os interesses das elites esportivas se sobrepuseram ao estabelecido na lei constitucional” (VERONEZ, 2005, p. 328).

Ainda em relação ao trabalho de Veronez (2005), vale observar que, os dados referentes ao período de 1996 a 1999 discriminados pelo autor nos quadros 17 e 18 se referem às metas físicas e não financeiras do setor esportivo. Isto é, os dados discriminados indicam a quantidade de produtos e não de recursos orçamentários previstos e executados. As informações financeiras deste período encontram-se de forma condensada apenas na tabela 3 e não estão relacionadas com as informações físicas apresentadas pelo autor. Vale destacar ainda que, apesar de a tabela 3 apresentada por Veronez (2005) indicar as despesas de acordo com os programas de 1994 a 2002, os dados referentes ao ano de 1994 não aparecem na tabela. Estes encontram-se diluídos no corpo do texto. Ainda no que se refere à tabela 3, vale observar que o autor indicou que o mesmo não considerou os valores de emendas parlamentares. Indagamo-nos quais as razões para esta opção uma vez que os recursos provenientes das emendas integram o orçamento público brasileiro. Além disto, o autor também não explicou no texto como procedeu para realizar a separação dos recursos do orçamento que foram provenientes de emendas parlamentares.

Tendo em vista que as opções metodológicas quanto aos recortes temporais, organização dos dados e etapas orçamentárias consideradas são elementos essenciais nos trabalhos acerca do orçamento público, gostaríamos de esclarecer algumas questões quanto as opções efetuadas neste trabalho. A primeira delas se refere à noção de prioridade no orçamento público brasileiro. Em nosso estudo, buscamos pautar as nossas conclusões acerca das prioridades das políticas federais para o esporte e lazer não somente a partir da consideração do predomínio orçamentário de um determinado programa governamental. Isto é, além de

considerar o volume de recursos designado aos programas governamentais, buscamos considerar a sua perenidade orçamentária no decorrer dos anos e no decorrer das etapas do ciclo orçamentário, bem como a existência, ou não, de padrões no financiamento destes no decorrer de todas as etapas do ciclo orçamentário. Tendo em vista estes aspectos é que concluímos que o financiamento orçamentário para as políticas federais para o esporte e lazer não apresentou um quadro prioritário único.

Outro aspecto que gostaríamos de destacar é que, ainda que entendamos que a realização de grandes eventos esportivos esteja atrelada à dimensão do esporte de alto rendimento, não compreendemos o financiamento destes eventos como uma política para o desenvolvimento do esporte de rendimento. Deste modo, corroboramos com a assertiva de Almeida (2015, p. 189), que a presença dos grandes eventos esportivos, “no governo justifica tornar a questão pública, mas num sentido político que não deveria ser trazido em conjunto como uma questão da política pública para o esporte”.

Na função “Desporto e Lazer”, o financiamento dos grandes eventos esportivos envolveu despesas relacionadas aos aspectos operacionais e gerenciais, bem como a construção de infraestrutura esportiva para os mesmos⁸⁸. Conforme já indicado por outros estudos (ALM, 2012), sabe-se que nem sempre a infraestrutura esportiva construída para estes eventos torna-se sustentável e acessível após a realização destes eventos. Deste modo, o privilégio orçamentário dado ao “Rumo ao Pan 2007” em 2007, bem como no somatório do PPA 2004-2007, nos impossibilita afirmar que o financiamento orçamentário das políticas federais para o esporte e lazer privilegiou o esporte de alto rendimento frente às demais manifestações esportivas. O que podemos afirmar é que, no período analisado, houve um direcionamento de um grande volume de recursos orçamentários para a realização de grandes eventos esportivos no país. Este direcionamento, no entanto, não esteve diretamente atrelado

⁸⁸ Do montante de R\$ 1 bilhão liquidado no programa “Rumo ao Pan 2007”, 39,9% foram designados à ação “Implantação de infra-estrutura para a realização dos Jogos Pan-americanos de 2007 no Rio de Janeiro”, 25,2% à “Implantação de infra-estrutura tecnológica para a realização dos Jogos Pan e Para-pan-americanos de 2007 no Rio de Janeiro”, 25% à “Realização dos Jogos Pan-americanos de 2007 no Rio de Janeiro”, 5,6% à “Apoio à implantação do Parque Olímpico do Rio/Complexo do Autódromo Nelson Piquet”, 2,6% à “Gestão e administração do programa” e 1,7% à “Publicidade de utilidade pública”. Do montante de R\$ 353,1 milhões liquidados no programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” para a realização da Copa do Mundo da FIFA em 2014 e Jogos Olímpicos e Paralímpicos em 2016, 40,3% foram destinados à ação “Preparação e organização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016”, 37,9% à “Apoio à implantação de infraestrutura para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016”, 15,9% à “Apoio a realização da Copa do Mundo FIFA 2014” e 5,9% à “Gestão e administração da Autoridade Pública Olímpica – APO”.

a aumentos expressivos nas ações relativas ao desenvolvimento do esporte de rendimento no país. Estes investimentos se deram prioritariamente a partir do Poder Executivo e em períodos específicos do recorte temporal analisado.

Um número de estudos sobre o financiamento de políticas federais para o esporte e lazer em períodos anteriores (VERONEZ, 2005) e similares ao período por nós analisados (ALMEIDA *et al.*, 2012; ALMEIDA; MARCHI JUNIOR, 2010; BUENO, 2008; NEVES; SILVA, 2011; CASTRO *et al.*, 2015) indicam que a distribuição dos recursos públicos tem tomado o esporte de rendimento como dimensão privilegiada pelo Poder Público. Alguns destes estudos também indicam que a realização de grandes eventos esportivos no país tem se configurado como uma prioridade nas políticas federais para o esporte e lazer (ALMEIDA *et al.*, 2012; ALMEIDA; MARCHI JUNIOR, 2010; ATHAYDE, 2014a; 2014b; ATHAYDE; MASCARENHAS; SALVADOR, 2015; BUENO, 2008; CASTELAN, 2011; NEVES; SILVA, 2011; CASTRO *et al.*, 2015). Discordamos, todavia, da noção de que, sem a consideração dos recursos destinados aos megaeventos esportivos, os recursos orçamentários para o desenvolvimento do esporte de rendimento têm tido prioridade e/ou aumentado consideravelmente no decorrer do período analisado.

Bueno (2008), por exemplo, afirmou que, mesmo sem os recursos relativos ao Pan 2007, os gastos do ME em relação ao esporte de alto rendimento tiveram um aumento considerável. De acordo com o autor, de 21% investidos nesta manifestação esportiva no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), a percentagem passou para 45,3% no governo Lula (BUENO, 2008). Contrariamente ao indicado pelo autor, os dados de nosso estudo vão indicar que o programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” totalizou apenas 4,5% dos recursos liquidados no PPA 2004-2007. Ou seja, se desconsiderarmos os gastos do programa “Rumo ao Pan 2007” no período de 2004-2007 que priorizaram basicamente a construção de infraestrutura esportiva para o evento, o esporte de alto rendimento não contou com privilégio orçamentário.

Como Bueno (2008) não especificou qual etapa da execução orçamentária ele utilizou para realizar as suas análises, não temos como explicar mais precisamente as possíveis razões para as divergências entre os achados da pesquisa do mesmo e a nossa. Contudo, vale destacar que o autor considerou os gastos orçamentários do ME e os da Lei nº. 10.264 (Lei Agnelo/Piva) do período de 2003 a 2008. Em nosso

estudo, consideramos apenas os gastos orçamentários do ME relativo ao período de 2004 a 2011.

Ao considerarmos apenas os gastos relativos ao financiamento orçamentário dos programas para o desenvolvimento do esporte de rendimento - “Brasil Potência Esportiva” em 2003 e “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” de 2004 a 2008 – discriminados por Bueno (2008), verificamos que o montante designado a estes programas ficou abaixo do que foi destinado aos programas “Esporte e Lazer da Cidade”, “Segundo Tempo”, “Inserção Social pela Produção de Material Esportivo” e “Apoio Administrativo”, por exemplo. Isto é, tal como disposto neste trabalho, ao considerarmos o financiamento orçamentário para a política do esporte de alto rendimento destituído do financiamento do programa “Rumo ao Pan 2007”, a dimensão do esporte de alto rendimento não contou com predominância orçamentária.

De modo semelhante, no caso de Almeida e Marchi Júnior (2010) e Almeida *et al.* (2012), embora eles tenham afirmado que o esporte de alto rendimento tenha sido privilegiado, ao analisarmos os dados apresentados pelos mesmos verificamos que, se desconsiderarmos os gastos relativos ao “Rumo ao Pan 2007”, os recursos orçamentários via transferências e aplicações diretas do OGU não apontam para o predomínio orçamentário do esporte de rendimento.

O trabalho de Almeida e Marchi Júnior (2010) visou identificar o volume de recursos financeiros dos programas federais para o esporte e lazer de 2004 a 2008, bem como elucidar as possíveis razões para os investimentos prioritários neste período. Os dados foram coletados do Portal da Transparência⁸⁹, e apesar dos autores não se reportarem a qual etapa do ciclo orçamentário a despesa se referia, sabe-se que o Portal disponibiliza as dotações orçamentárias pagas. De acordo com os dados apresentados pelos autores, no somatório das aplicações diretas e repasses de 2004 a 2008, o “Rumo ao Pan 2007” somou R\$ 975 milhões, seguido do “Esporte e Lazer na Cidade” (R\$ 730 milhões), “Vivência e Iniciação Esportiva Educacional – Segundo Tempo” (R\$ 460 milhões) e “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” (R\$ 175 milhões) (ALMEIDA; MARCHI JÚNIOR, 2010, p. 86). Deste modo, apesar da conclusão de que, “os dados aqui colocados demonstram que o esporte de rendimento é prioritário no recebimento de recursos pelo poder público federal

⁸⁹ <http://transparencia.gov.br/>

brasileiro” (ALMEIDA; MARCHI JÚNIOR, 2010, p. 89), tendo em vista os dados apresentados pelos autores, entendemos que, no período abordado, a realização do Rio 2007 e não a política para o desenvolvimento do esporte de rendimento contou com predominância orçamentária,

Entendimento semelhante tivemos ao verificar os dados apresentados no estudo de Almeida *et al.* (2012). Nos mesmos moldes do estudo anterior, agregando à análise o ano de 2009, embora os autores tenham afirmado que o financiamento federal tenha priorizado o esporte de rendimento e a realização do Pan 2007, os dados orçamentários discriminados no decorrer do texto indicam que, no período de 2004 a 2009, o “Esporte e Lazer da Cidade” somou R\$ 1,1 bilhões, seguido do “Rumo ao Pan 2007” (R\$ 969 milhões), “Segundo Tempo” (R\$ 661 milhões) e “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” (R\$ 286 milhões) (ALMEIDA *et al.*, 2012, p. 421). Ou seja, se considerarmos o volume de recursos orçamentários designados aos programas federais indicado pelos autores, podemos concluir que tanto a realização dos Jogos Pan e Parapan-americanos em 2007 quanto a política para o esporte de alto rendimento não contaram com predominância orçamentária.

Caso similar pôde ser encontrado nos dados de Athayde (2014b), Athayde, Mascarenhas e Salvador (2015) e Castro *et al.* (2015). No caso de Athayde (2014b) e Athayde, Mascarenhas e Salvador (2015), embora os autores afirmem que o esporte de rendimento tenha sido privilegiado nos anos de 2006 e 2007, ao analisarmos os números apresentados pelos mesmos, excluindo os valores despendidos no “Rumo ao Pan 2007”, podemos concluir que o desenvolvimento do esporte de rendimento não foi tomado como prioritário no financiamento orçamentário. Os dados dos autores revelam que tanto em 2006 quanto 2007, os recursos designados aos programas “Segundo Tempo” e “Esporte e Lazer da Cidade” foram superiores ao que foi destinado ao “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”.

No caso de Castro *et al.* (2015), embora os autores afirmem que o montante de recursos orçamentários pagos na função “Desporto e Lazer” no período de 2004 a 2011 tenha privilegiado o esporte de rendimento e a preparação do Pan 2007, ao desconsiderarmos os gastos relativos ao programa “Rumo ao Pan 2007”, também podemos concluir que o esporte de rendimento não teve prioridade orçamentária. Com base nos dados apresentados pelos autores, pode-se inferir que o volume de recursos

pagos no programa “Segundo Tempo” ficou acima do que foi pago no programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”.

Considerando os dados acima, discordamos de assertivas que, no período analisado, os megaeventos esportivos promoveram um redirecionamento de prioridades no que se referiu aos programas do orçamento federal. De acordo com os resultados desta pesquisa, tanto em 2007 quanto no somatório do PPA 2004-2007, houve um predomínio orçamentário de ações dedicadas ao Pan 2007. Ou seja, se acatarmos as conclusões de estudos sobre períodos anteriores (ex. VERONEZ, 2005), e considerarmos a realização de megaeventos esportivos enquanto uma política para o esporte de alto rendimento, verificamos, neste primeiro período, a manutenção do quadro predominante do esporte de alto rendimento. Já no período 2008-2011, ainda que os recursos autorizados em 2010 e 2011 tenham indicado um predomínio nos investimentos para a Copa do Mundo da FIFA em 2014 e Jogos Olímpicos e Paralímpicos em 2016, estes não se materializaram no processo de execução orçamentária. Em nosso estudo, o período pós-Pan 2007 indicou o predomínio orçamentário do “Esporte e Lazer da Cidade” e em segunda instância do programa “Segundo Tempo”.

O comprometimento, portanto, com a preparação de grandes eventos esportivos no país e não o desenvolvimento do esporte de alto rendimento impactou o financiamento orçamentário dos programas de esporte e lazer no período analisado, haja visto o volume de recursos destinados ao “Rumo ao Pan 2007” e às ações relativas aos eventos esportivos no “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” em 2010 e 2011. Deste modo, se por um lado a realização de grandes eventos esportivos no país e a proposta de tornar o país em uma potência esportiva tenham se efetivado nos discursos, planos e organização do ME, por outro lado, no decorrer do período analisado, estes objetivos não se materializaram da forma prevista no orçamento federal no período analisado.

A partir dos dados orçamentários levantados por esta pesquisa, também não podemos afirmar que a realização de grandes eventos esportivos tem efetuado impactos diretos nas demais políticas, no sentido de promover aumento e/ou cortes nos recursos orçamentários dos programas federais de esporte e lazer. Um ponto que merece destaque, no entanto, é que em 2007, ano de realização dos Jogos Pan-americanos e ano em que o programa “Rumo ao Pan 2007” teve predomínio

orçamentário, os programas “Apoio Administrativo”, “Esporte e Lazer da Cidade”, “Segundo Tempo” e “Inclusão Social pelo Esporte” totalizaram o maior percentual de execução dentre os anos do período analisado.

Ao mesmo tempo em que concluímos que não houve predomínio orçamentário do esporte de rendimento no período analisado, não descartamos a possibilidade de que esta manifestação esportiva não tenha passado a ser privilegiada a partir do ano final do recorte temporal da nossa pesquisa, haja visto algumas proposições que se efetivaram no período final do recorte aqui proposto. Em 2010, a III Conferência Nacional do Esporte teve como propósito a elaboração de um Plano Decenal do Esporte e Lazer com o intuito de projetar o Brasil entre as dez potências esportivas do mundo. Em junho de 2011, houve uma reestruturação do ME. A partir desta reestruturação, a SNDEL e SNEE passaram a integrar uma mesma pasta ministerial – Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNEELIS) – e houve a criação da Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor. Já a Secretaria Nacional do Esporte de Alto Rendimento permaneceu intacta. Ainda em 2011, o governo federal elaborou o PPA 2012-2015, e as ações do ME passaram a estar congregadas no programa temático intitulado “Esporte e Grandes Eventos Esportivos”. Ao contrário das assertivas de que as dotações do “Esporte e Lazer da Cidade” e “Segundo Tempo” tenham sido zeradas (ATHAYDE, 2014a, 2014b), as dotações orçamentárias para as ações destes programas, bem como dos demais, passaram a ser agregadas no programa “Esporte e Grandes Eventos Esportivos”. Este programa contou com quatro objetivos gerais, dos quais apenas um estava voltado para as dimensões do esporte de participação e educacional. Os outros três objetivos eram referentes ao desenvolvimento do esporte de alto rendimento no país, a realização da Copa do Mundo da FIFA em 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos em 2016. Em 2012, o governo federal lançou o Plano “Brasil Medalhas 2016”, que tinha como propósito assegurar R\$ 1 bilhão de recursos adicionais aos esportes olímpicos e paralímpicos.

No presente trabalho não consideramos o comprometimento de outros recursos públicos no financiamento do esporte de alto rendimento. Conforme já explicado anteriormente, além de contar com recursos orçamentários da União, Estados e Municípios, o esporte conta com recursos extraorçamentários, dentre os

quais destacamos: Recursos das Estatais⁹⁰, Lei Pelé⁹¹, Lei Agnelo/Piva⁹², Lei de Incentivo ao Esporte⁹³ e Timemania⁹⁴. A utilização de todas estas fontes deveria estar amparada no princípio da promoção do esporte enquanto um dever do Estado e direito de cada um (BRASIL, 1998). Contudo, a partir de uma leitura das regulamentações destas fontes e de estudos sobre as mesmas, tais como os que citaremos a seguir, podemos inferir que todas estas têm se direcionado prioritariamente ao esporte de rendimento, o que por si só aponta para uma contradição constitucional regulamentada pelo Estado brasileiro.

No caso da Lei de Incentivo ao Esporte, esta captou de 2007 a 2013, R\$ 950,4 milhões. Deste montante, tanto no volume de recursos aprovados quanto captados verifica-se um predomínio do esporte de alto rendimento (MATIAS *et al.*, 2015). De acordo com Matias *et al.* (2015, p. 102), a Lei de Incentivo ao Esporte “acentua a destinação de recursos para o ER [esporte de rendimento] que atende a uma pequena parcela da população e beneficia os setores conservadores do esporte e a grande indústria esportiva e do entretenimento”.

A hegemonia dos recursos destinados ao esporte de rendimento por meio da Lei de Incentivo ao Esporte aparece nos relatórios do ME. De acordo com o Balanço

⁹⁰ Diversas empresas estatais estabelecem patrocínios com confederações, tanto nos esportes olímpicos quanto nos paraolímpicos. Atualmente, as seguintes empresas estatais patrocinam o esporte brasileiro: Petrobras, Infraero, Eletrobrás, Correios, Caixa Econômica Federal, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil e Banco do Nordeste (BRASIL, 2015d).

⁹¹ A Lei nº. 9.615 institui que nos anos de realização dos Jogos Olímpicos e Jogos Pan-Americanos, a renda líquida de um segundo teste da Loteria Esportiva Federal será destinada ao COB e ao CPB para o atendimento da participação de delegações nacionais nesses eventos esportivos (BRASIL, 1998). Em 2011, a partir da promulgação da Lei nº 12.395, a Lei nº 9.615 passou a incluir a Confederação Brasileira de Clubes (CBC), o qual passou a ter direito a receber recursos para a formação de atletas olímpicos e paraolímpicos (BRASIL, 2011a).

⁹² Sancionada em 16 de julho de 2011, a Lei nº. 10.264 prevê que 2% da arrecadação bruta das loterias federais, descontadas as premiações, sejam destinadas ao COB e ao CPB, na seguinte proporção: 85% para o COB e 15% para o CPB. Ainda de acordo com a lei, do total arrecado por ambas instituições, 10% deve ser investido no esporte escolar e 5% no esporte universitário (BRASIL, 2001b). Em 06 de julho de 2015, a partir da promulgação da Lei nº 13.146 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), o percentual de arrecadação bruta das loterias federais passou a ser o de 2,7%. O COB passou a contar com 62,96% deste montante e o CPB 37,04% (BRASIL, 2015b).

⁹³ Inicialmente elaborada para o período de 2007 a 2015, a Lei nº. 11.438 de 29 de dezembro de 2006 permite que pessoas físicas e jurídicas possam descontar até 6% e 1%, respectivamente, do Imposto de Renda para aplicação, na forma de patrocínio ou doação em projetos esportivos. De acordo com a mesma, os projetos que promovam a inclusão social em comunidades de vulnerabilidade social terão prioridade (BRASIL, 2006e). A partir da Lei nº. 13.155, de 4 de agosto de 2015, o prazo da lei foi prorrogado até 2022 (BRASIL, 2015c).

⁹⁴ Sancionada em 14 de setembro de 2006, a Lei nº. 11.345 tem como propósito injetar 22% da arrecadação da loteria para a regularização das dívidas dos clubes de futebol com a União (BRASIL, 2006c).

de Ações de 2003 a 2010, de 2007 a 2010, enquanto que o esporte de rendimento captou 73,5% dos recursos da Lei de Incentivo ao Esporte, o esporte de participação e educacional captou, respectivamente, 11,9% e 14,6% dos recursos (BRASIL, 2010c). Ainda de acordo com o ME, apesar dos investimentos terem ficado concentrados no esporte de rendimento, houve uma desconcentração quanto às unidades federativas beneficiadas, uma vez que, de 2007 a 2010, os recursos foram distribuídos em 19 unidades federativas (BRASIL, 2010c).

Já a Lei nº. 10.264 (Lei Agnelo/Piva), do segundo semestre de 2001 ao final de 2012 captou R\$ 1,2 bilhões, dentre os quais R\$ 1 bilhão de recursos foram destinados ao COB e R\$ 192,1 milhões ao CPB (BRASIL, 2015d). Deste montante, de acordo com a legislação brasileira, 10% deve ser investido no esporte escolar e 5% no esporte universitário (BRASIL, 2001b). Ou seja, apesar das disposições constitucionais assegurarem a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do esporte educacional, o repasse estabelecido pela Lei nº. 10.264 (Lei Agnelo/Piva) não prioriza o esporte educacional, uma vez que, apenas 15% dos valores, de acordo com esta lei, devem ser investidos no esporte educacional e universitário (ALMEIDA; MARCHI JÚNIOR, 2012).

Não levantamos informações financeiras sobre os Recursos das Estatais, Lei Pelé, e Timemania, e desconhecemos trabalhos que tenham abordado estas fontes. Contudo, sabemos que estas fontes foram instituídas com o propósito de financiar o esporte de alto rendimento, sendo os esportes olímpicos e paralímpicos nos dois primeiros casos e no último caso o futebol. Deste modo, além dos recursos orçamentários, o esporte de rendimento conta também com outras fontes que, tal como destacado por Veronez (2005), não sofrem cortes e contingenciamento como ocorre com as verbas que passam pelo OGU.

A predominância orçamentária dada ao “Esporte e Lazer da Cidade” no período de 2004 a 2011 também não pode ser compreendida como uma garantia de democratização do acesso ao esporte por parte do cidadão brasileiro. Citamos duas razões. Primeiro, porque esta política tem privilegiado ações relativas à infraestrutura esportiva, que podem ou não estar sendo usadas para a promoção do acesso ao esporte e lazer, tal como preconizado pelo programa. Segundo, porque ela tem se efetivado por meio de recursos provenientes de emendas parlamentares, que podem ou não ser renovadas a cada ano.

Especialmente no que se refere à política para o esporte de participação a partir do programa “Esporte e Lazer da Cidade”, o fomento à prática esportiva por parte da esfera federal parece repetir diversos problemas anteriormente apresentados por Veronez (2005). De acordo com o autor, as ações governamentais no setor esportivo durante os dois governos de FHC se caracterizaram por serem fragmentadas, emergenciais, tópicas e eventuais, e implementadas, em sua grande maioria, sem a garantia de fluxo de recursos para assegurar sua continuidade. Estas características podem ser observadas ao considerarmos as ações que receberam o maior volume de recursos públicos. Tanto no caso do programa “Esporte e Lazer da Cidade” quanto nos programas analisados por Veronez (2005), as ações caracterizadas como projetos foram as que receberam o maior aporte de recursos. Conforme aponta o autor, estas ações, “além de atenderem a interesses muito particulares, tais ações não comprometiam o Estado no que se refere à continuidade de sua intervenção social” (VERONEZ, 2005, p. 338).

A fragilidade na garantia do acesso ao esporte a partir da oferta de atividades voltadas para o esporte de participação por parte do governo federal pode ser observada ainda quando consideramos a destinação dos recursos do ME prevista pela legislação brasileira. De acordo com a Lei nº 9.615, os recursos do ME terão a seguinte destinação: “I -desporto educacional; II - desporto de rendimento [...]; III - desporto de criação nacional; IV - capacitação de recursos humanos [...]; V - apoio a projeto de pesquisa, documentação e informação; VI - construção, ampliação e recuperação de instalações esportivas; VII - apoio supletivo ao sistema de assistência ao atleta profissional [...]; VIII - apoio ao desporto para pessoas portadoras de deficiência” (BRASIL,1998). Isto é, ainda que a Constituição Federal de 1988 estabeleça o dever do Estado no fomento ao esporte como direito de cada um (BRASIL,1988), e que a Lei nº 9.615 reconheça o esporte de participação como uma das manifestações do esporte (BRASIL, 1998), a mesma não encontra-se enumerada na destinação dos recursos do ME.

A garantia do acesso ao esporte, seja ele de rendimento, de participação ou educacional demanda a correção de inconsistências entre os montantes orçamentários planejados e executados. Esta demanda também correção de inconsistências na liquidação de recursos, bem como o estabelecimento de percentuais mínimos de recursos orçamentários para o esporte e lazer. A garantia do

acesso ao esporte e lazer também requer obediência ao preceito constitucional que estabelece o esporte como direito do cidadão e dever do Estado em todas as etapas do processo orçamentário e no decorrer dos anos, priorizando-se a ampliação e qualificação de programas e ações sociais.

O acesso ao esporte e lazer também perpassa pela necessidade de uma distribuição geográfica de recursos e ações que considere as demandas sociais e regionais, e a normatização das responsabilidades dos entes esportivos. A atuação de cada ente envolvido com a promoção de políticas para o esporte e lazer, seja ele do Poder Executivo ou Legislativo, dos níveis federal, estadual ou municipal, da esfera pública ou privada, deve ocorrer de maneira cooperativa e conjunta entre si e estar em concordância com o disposto no artigo 217 da Constituição Federal de 1988.

A busca por uma melhor normatização e articulação das ações na área é reconhecida pelo próprio ME. De acordo com a Política Nacional do Esporte, a fim de promover a racionalidade das ações e o controle social, é preciso que as diferentes esferas do governo, os poderes Executivo e Legislativo, as entidades esportivas e a sociedade se articulem de modo que objetivos comuns sejam perseguidos por todos (BRASIL, 2005a). Segundo o ME, “a aproximação destas instituições poderá frutificar na consolidação de parcerias, permitindo a potencialização das iniciativas, evitando a fragmentação dos recursos e favorecendo a continuidade dos programas” (BRASIL, 2005a, p. 30).

A instituição de um sistema que possa promover uma melhor normatização das ações na área e articulação entre as diferentes entidades envolvidas com o esporte e lazer vem sendo pontuada em documentos oficiais do governo federal, desde 2004, quando se incentivou a realização da I CNE (GODOY, 2013). De lá pra cá, a discussão sobre um Sistema Nacional de Esporte se fez presentes em todas as conferências nacionais, e, em 2006, ocorreu de maneira mais intensa durante a II CNE. Nesta conferência, diversas deliberações visaram normatizar o sistema esportivo e discorreram sobre suas atribuições, sobre as relações entre entes públicos e privados, sobre políticas de formação, dentre outras temáticas (CASTELAN, 2011).

De acordo com Godoy (2013), o Sistema Nacional de Esporte deveria tratar do estabelecimento de um regime de cooperação entre as diferentes unidades federativas – União, Estados, Distrito Federal e Municípios -, as quais de maneira conjunta deveriam atuar para atender os preceitos constitucionais de todas as

manifestações do esporte nacional. Ainda segundo a autora, pautado pelo Plano Nacional de Desenvolvimento do Esporte, este sistema deveria determinar e regular em todas as esferas (municipal, estadual, distrital e federal), “as diretrizes, metas e estratégias de ação que garantam o disposto no artigo 217 da CF de 1988” (GODOY, 2013, p. 15).

Apesar das proposições, especialmente efetuadas a partir da II CNE, o Sistema Nacional do Esporte ainda não foi implantado (ATHAYDE, 2014b). No entanto, desde o primeiro semestre de 2015, a instituição deste sistema passou novamente a ser debatida quando, por meio das portarias nº 105 e 138 de 17 de abril e 15 de maio, respectivamente, o ME instituiu um grupo de trabalho com o objetivo de elaborar um projeto de Lei de Diretrizes e Bases do Sistema Nacional do Esporte. De acordo com o ME, a criação desta lei visa disciplinar “questões do financiamento do esporte, dos mecanismos de controle e participação social, bem como a política de recursos humanos e formação continuada dos integrantes do SNE”. (BRASIL, 2015e). Ao término deste trabalho, este projeto encontrava-se em processo de elaboração para, posteriormente, ser encaminhado ao Congresso Nacional. A expectativa é de que a instituição de um Sistema Nacional do Esporte possa melhor normatizar as ações na área de modo que o atendimento às demandas por esporte e lazer por parte da população possa ser ampliado tanto quantitativa quanto qualitativamente. A expectativa é também a de que este Sistema possa melhor direcionar o processo de elaboração e execução orçamentária de modo que o acesso ao esporte e lazer possa estar assegurado e a manutenção de ações garantida pelo Poder Público.

6 CONCLUSÕES

A proposta desta tese foi a de investigar as prioridades do financiamento das políticas federais para o esporte e lazer do Ministério do Esporte (ME) no decorrer dos processos de elaboração e execução orçamentária no período de 2004 a 2011 no Brasil. Para darmos conta deste objetivo, investigamos o volume despendido para a área do esporte e lazer e sua respectiva representatividade no OGU, o volume de recursos designado aos programas propostos na área, as localidades beneficiadas e os modos de implementação previstos. Em especial, este levantamento focou no financiamento dos principais programas do ME para o esporte de alto rendimento (“Brasil no Esporte de Alto Rendimento”), esporte de participação (“Esporte e Lazer da Cidade”) e esporte educacional (“Segundo Tempo”). A presente pesquisa também investigou a participação dos Poderes Executivo e Legislativo no processo orçamentário, bem como buscou identificar suas respectivas escolhas no que se referiu à peça orçamentária para a função “Desporto e Lazer”.

O processo de elaboração das propostas orçamentárias para a função “Desporto e Lazer” se caracterizou por somar duas propostas paralelas e divergentes entre si: o PLOA formulado pelo Poder Executivo e o PLOA apreciado pelo Poder Legislativo. No caso do PLOA elaborado pelo Poder Executivo, este apresentou três prioridades orçamentárias: “Rumo ao Pan 2007” em 2005, 2006 e 2007; “Segundo Tempo” em 2008, 2009 e 2010; e “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” em 2011. Outra característica deste PLOA foi que o mesmo designou aos eventos esportivos a maior parte dos recursos disponíveis na função “Desporto e Lazer”. Já o PLOA apreciado pelo Poder Legislativo privilegiou a alocação de recursos, no decorrer de todos os anos analisados, no programa “Esporte e Lazer da Cidade” e, em especial, nas ações de infraestrutura esportiva relativas ao mesmo.

A participação dos parlamentares no processo de elaboração da proposta orçamentária do ME teve um impacto significativo no volume orçamentário para o setor e na configuração da programação orçamentária para a área. A alocação de recursos efetuada pelos parlamentares foi responsável por 62,2% (R\$ 5,7 bilhões) dos recursos planejados. A área, que contava com um orçamento inicial de R\$ 3,5 bilhões, a partir das emendas, passou a somar R\$ 9,2 bilhões. O volume planejado para a função “Desporto e Lazer” representou 0,07% do OGU. Este volume ficou acima dos

montantes designados às funções “Cultura”, “Saneamento”, “Habitação”, “Energia” e “Comunicações”.

A alocação de recursos proposta pelos parlamentares, ainda que destoante do que foi proposto pelo Poder Executivo, foi acatada integralmente pelo Poder Executivo e sancionada como LOA para a área no período analisado. Concluímos que esta anuência por parte do Poder Executivo esteve relacionada ao caráter autorizativo do orçamento público e ao controle que este tem no processo de execução, bem como a ideia de que a alocação das emendas se comportou de maneira complementar e não contrária ao PLOA formulado pelo Poder Executivo. Especialmente no caso dos programas “Esporte e Lazer da Cidade” e “Segundo Tempo”, a alocação de emendas parlamentares era até mesmo esperada pelo Poder Executivo. Este, além de recorrer a articulações com parlamentares, sugeria aos parlamentares, a partir de documentos complementares ao PLOA, a alocação de recursos nas ações de infraestrutura e funcionamento de núcleos dos programas “Esporte e Lazer da Cidade” e “Segundo Tempo”.

A partir das alterações parlamentares, o programa “Esporte e Lazer da Cidade” que, somava inicialmente R\$ 198 milhões (5,7%) no PLOA, na LOA passou a somar o maior volume de recursos orçamentários (R\$ 5,3 bilhões – 57,9%), seguido do “Segundo Tempo” (R\$ 1,4 bilhões – 15,2%), “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” (R\$ 1,2 bilhões – 13,6%) e “Rumo ao Pan 2007” (R\$ 667 milhões – 7,2%). Ainda de acordo com a LOA, 69,3% dos recursos da função “Desporto e Lazer” seriam aplicados via transferências e 39,2% dos investimentos ficaram concentrados nas despesas “nacionais”.

Em relação à política para o esporte de rendimento, representada pelo programa “Brasil no Esporte de Rendimento”, enquanto que o PLOA previa R\$ 1,1 bilhões, a LOA destinou ao programa R\$ 1,2 bilhões. Os investimentos previstos para este programa priorizaram as despesas “nacionais” (R\$ 1,1 bilhões – 88,1%) e as ações relativas aos eventos esportivos (R\$ 686,2 milhões - 54,6%). Esta política seria implementada prioritariamente via aplicações diretas do governo federal (R\$ 627,6 milhões - 49,9%).

No que se refere à política para o esporte de participação via “Esporte e Lazer da Cidade”, os investimentos, a nível de planejamento, priorizaram a implantação de infraestrutura esportiva no país (R\$ 5 bilhões – 94%). Esta política seria implementada

prioritariamente pelos municípios brasileiros (R\$ 3,3 bilhões – 63,2%) e as despesas se localizaram, majoritariamente, na região Nordeste (R\$ 1,6 bilhões – 31,5%).

No caso da política para o esporte educacional via “Segundo Tempo”, enquanto que o PLOA previa R\$ 989 milhões, a LOA destinou R\$ 1,4 bilhões ao programa. A previsão orçamentária desta política priorizou o desenvolvimento de atividades esportivas educacionais (R\$ 1,05 bilhões - 74,7%) e as despesas “nacionais” (R\$ 1,2 bilhões – 89%). Esta política seria implementada prioritariamente pelos municípios brasileiros (R\$ 508,7 milhões – 36,1%).

Se por um lado o processo de elaboração das propostas orçamentárias anuais foi marcado por certa complementaridade dos Poderes Legislativo e Executivo, o processo de execução, por outro lado, se caracterizou por ficar centralizado nas mãos do Executivo e pela discricionariedade do mesmo na execução das ações previstas. Ao mesmo tempo em que o Poder Executivo optou por não executar parte das programações orçamentárias, o mesmo promoveu créditos adicionais à LOA da função “Desporto e Lazer”. Estes ficaram concentrados nos programas de rendimento - “Rumo ao Pan 2007” e “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”. Os seus principais cortes, por outro lado, foram nos programas “Segundo Tempo” e “Esporte e Lazer da Cidade”. Diante deste movimento antagônico, concluímos que, mais do que a promoção de ajustes à entrada de receitas e execução de despesas, o contingenciamento e/ou cortes de recursos somado à abertura de créditos adicionais foram utilizados pelo Poder Executivo a fim de promover reconfigurações na proposta da LOA da função “Desporto e Lazer”.

A partir das alterações propostas pelo Poder Executivo, o montante de recursos autorizados para a função “Desporto e Lazer” se assemelhou ao que foi proposto inicialmente pelo PLOA elaborado pelo Poder Executivo. Em 2006 e 2007 o programa “Rumo ao Pan”, e em 2011 o programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, tiveram predominância orçamentária. Nos demais anos, o “Esporte e Lazer da Cidade” manteve-se enquanto o programa com maior volume de recursos.

Dos R\$ 11,3 bilhões de recursos autorizados à função “Desporto e Lazer”, esta liquidou R\$ 6,9 bilhões, o que correspondeu 61,7% do que foi autorizado e a 0,07% do total liquidado no OGU. Apesar de o volume liquidado na função “Desporto e Lazer” ficar acima do que foi liquidado nas áreas de “Cultura”, “Habitação”, “Comunicações” e “Energia”, a capacidade de liquidação do setor esportivo foi a

menor entre as demais áreas do OGU. Além de um descompasso entre planejamento e execução, este percentual indicou que a função “Desporto e Lazer” foi aquela que teve menor prioridade no processo de execução orçamentária, se consideradas todas as demais áreas de investimento do OGU.

A não execução dos recursos previstos na área esportiva se deu principalmente pela insuficiência de limite orçamentário designado ao ME pelo Poder Executivo. Por se caracterizar como um orçamento composto basicamente de despesas discricionárias, os recorrentes contingenciamentos decorrentes da programação orçamentária afetaram, bem como tendem ainda a afetar, de maneira significativa a programação orçamentária das políticas federais para o esporte e lazer. Portanto, se por um lado o fato do orçamento ser autorizativo e os corriqueiros contingenciamentos têm o propósito de assegurar a efetiva capacidade financeira do Poder Público, por outro lado, esta característica e o uso deste mecanismo têm comprometido os processos de planejamento e execução de políticas públicas, especialmente, os das políticas para o esporte e lazer. Diante do não comprometimento na execução das ações previstas, bem como da incerteza quanto às possibilidades de execução daquilo que foi planejado, concluímos que o orçamento das políticas federais para o esporte e lazer tem se constituído uma “peça de ficção”.

A liberação de verbas orçamentárias ao ME ocorreu de maneira descontinuada e concentrada no segundo semestre do exercício financeiro, o que prejudicou o bom andamento das ações planejadas e o atendimento das demandas previstas. Seus impactos negativos se refletiram nos três programas aqui analisados: “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, “Esporte e Lazer da Cidade” e “Segundo Tempo”.

No somatório do período, o “Esporte e Lazer da Cidade” totalizou o maior volume de recursos liquidados (R\$ 3,3 bilhões - 47,5%), seguido do “Segundo Tempo” (R\$ 1,2 bilhões - 17,3%), “Rumo ao Pan 2007” (R\$ 1 bilhão - 15,4%) e “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” (R\$ 849 milhões - 12,2%). A execução dos recursos foi 76,6% via transferências e 23,4% via aplicação direta do governo federal. As despesas “nacionais” totalizaram o maior volume de recursos liquidados (R\$ 3,3 bilhões - 47,8%), seguido das despesas designadas à região Sudeste (R\$ 1,7 bilhões - 24,9%), Nordeste (R\$ 1 bilhão - 14,4%), Sul (R\$ 375,1 milhões - 5,4%), Norte (R\$ 322,4 milhões - 4,6%) e Centro-oeste (R\$ 203,6 milhões - 2,9%).

No que concerne à política para o esporte de rendimento via programa federal “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, esta política apresentou um dos menores percentuais de execução (35,7%). A mesma foi pautada prioritariamente na promoção de eventos esportivos e implementada majoritariamente a partir de aplicações diretas do governo federal. As despesas nacionais totalizaram R\$ 835,3 milhões (98,3%), seguido das despesas localizadas na região Sudeste (R\$ 11,5 milhões – 1,4%), Norte (R\$ 1,6 milhões – 0,2%), Centro-oeste (R\$ 600 mil – 0,1%), Sul (R\$ 200 mil – 0,02%) e Nordeste (R\$ 200 mil – 0,02%).

No caso específico da política para o esporte de participação via “Esporte e Lazer da Cidade”, esta se caracterizou por ser composta de ações relativas à infraestrutura esportiva que não estavam necessariamente vinculadas à proposição de atividades esportivas e de lazer. Esta política foi implementada prioritariamente pelos municípios brasileiros. A região Nordeste totalizou o maior volume de recursos liquidados (R\$ 980,67 milhões – 29,6%), seguido das despesas nacionais (R\$ 787,3 milhões – 23,7%), Sudeste (R\$ 702,3 milhões – 21,2%), Sul (R\$ 355,2 milhões – 10,7%), Norte (R\$ 313 milhões – 9,4%), e Centro-oeste (R\$ 178,2 milhões – 5,4%).

No que se referiu à política para o esporte educacional via programa “Segundo Tempo”, esta, apesar de ter somado o maior volume de cortes orçamentários, obteve a maior consistência no processo de liquidação de recursos. Implementada prioritariamente ora por instituições privadas sem fins lucrativos (2004-2006), ora por municípios (2007-2010) e ora por aplicações diretas do governo federal (2011), esta política financiou prioritariamente o desenvolvimento de atividades esportivas educacionais. As despesas nacionais totalizaram o maior volume de recursos (R\$ 1,1 bilhões - 91,7%), seguido da região Centro-oeste (R\$ 24,8 milhões – 2,1%), Sudeste (R\$ 20,1 milhões – 1,7%), Norte (R\$ 19,8 milhões – 1,6%), Sul (R\$ 19,7 milhões – 1,6%) e Nordeste (R\$ 15,1 milhões – 1,3%).

O processo de elaboração e execução orçamentária das políticas federais do ME para o esporte e lazer no período de 2004 a 2011 também foi marcado pela designação de recursos à realização dos Jogos Pan e Parapan-americanos no Rio de Janeiro em 2007 e pela preparação de outros dois eventos esportivos: Copa do Mundo da FIFA 2014 e Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016. Estes investimentos resultaram em um expressivo crescimento de recursos orçamentários designados à função “Desporto e Lazer”. Eles, contudo, estiveram restritos às ações dos eventos,

não representando crescimento e/ou cortes nas demais ações da função “Desporto e Lazer”.

Os recursos designados a estes três eventos esportivos foram efetuados a partir dos programas “Rumo ao Pan 2007” no período de 2004 a 2007 e “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” em 2010 e 2011. O processo de elaboração da programação orçamentária para estes eventos esportivos foi marcado por uma subestimação dos gastos inicialmente previstos pelos planos de governo. Estes gastos foram sendo ajustados a partir das propostas elaboradas pelo Poder Executivo e, especialmente, a partir da abertura de créditos adicionais no processo de execução orçamentária. Os grandes eventos esportivos totalizaram R\$ 1,4 bilhões de recursos liquidados, o que representou 20,4% do total de recursos executados na função “Desporto e Lazer”. No caso específico do programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, as ações relativas à Copa do Mundo da FIFA 2014 e aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 representaram 41,6% do total executado pelo programa.

O quadro de execução orçamentária das políticas federais do esporte e lazer mostrou que não houve padrão de liquidação entre programas, ações, modalidades de aplicação e localização espacial das despesas. A falta de regularidade na liquidação de recursos, bem como a inexistência de um padrão no financiamento para a área que tenha perpassado as diferentes etapas do processo orçamentário revela que o governo federal não teve, durante o período analisado, uma política clara para o setor esportivo. Isto é, aos considerarmos a evolução dos investimentos no decorrer dos anos e das etapas do ciclo orçamentário brasileiro, concluímos que não houve a priorização de uma determinada ação no financiamento das políticas federais para o esporte e lazer.

Os achados desta pesquisa contrariam a assertiva de vários autores (ALMEIDA *et al.*, 2012; ALMEIDA; MARCHI JUNIOR, 2010; BUENO, 2008; CASTELAN, 2011; CASTRO *et al.*, 2015; NEVES; SILVA, 2011) que, no financiamento orçamentário, os programas para o esporte de alto rendimento têm sido priorizados pelo Poder Público. Concordamos com Athayde (2014b) e Athayde, Mascarenhas e Salvador (2015) que apontam a inexistência de uma homogeneidade na distribuição de recursos orçamentários para a função “Desporto e Lazer”. Tal como destacado pelos autores, isto nos impossibilita afirmar categoricamente que existiu

um padrão no financiamento das políticas federais para o esporte e lazer ou mesmo a hegemonia de uma das três manifestações esportivas (rendimento, participação e educacional) (ATHAYDE, 2014b; ATHAYDE; MASCARENHAS; SALVADOR, 2015).

A presente pesquisa revela algumas inconsistências nos processos de planejamento e execução orçamentária das políticas federais para o esporte e lazer. Estas inconsistências perpassaram todos os programas da função “Desporto e Lazer”, e se colocam como desafios a serem superados pelo Poder Público.

Um dos principais desafios do financiamento orçamentário das políticas federais para o esporte e lazer diz respeito às discrepâncias entre os processos de planejamento e execução orçamentária. O planejamento orçamentário precisa ser pautado pela real capacidade financeira do Poder Público. Desta forma, poder-se-ia promover uma execução apropriada das ações previstas e se reduzir os corriqueiros contingenciamentos de recursos na área. Os processos de planejamento e execução deveriam também assegurar volumes constantes e crescentes aos programas e ações na área, a fim de se garantir a continuidade, ampliação e qualificação das ações propostas.

As discrepâncias identificadas nos processos de elaboração e execução orçamentária se referem também aos propósitos do financiamento das políticas federais para o esporte e lazer. A programação orçamentária para a função “Desporto e Lazer” se mostrou maleável no decorrer dos anos e dos processos de elaboração e execução orçamentária. Considerando-se o preceito constitucional que estabelece o esporte como direito do cidadão e dever do Estado, destacamos a necessidade de que direitos e deveres estejam assegurados, dentre outras coisas, pelo financiamento das políticas públicas para o esporte e lazer, a partir da priorização e ampliação de programas e ações sociais em todas as etapas do processo orçamentário e no decorrer dos anos.

Outro desafio à política nacional esportiva se refere à normatização das responsabilidades dos entes esportivos em todos os sentidos, incluindo questões ligadas ao financiamento do esporte. A atuação de cada ente envolvido com a promoção de políticas para o esporte e lazer, seja ele do Poder Executivo e Legislativo, do nível federal, estadual e municipal, ou da esfera pública e privada, deve ocorrer de maneira cooperativa e conjunta entre si e estar em concordância com o disposto no artigo 217 da Constituição Federal de 1988. A normatização das

responsabilidades dos entes esportivos poderia ocorrer a partir da formação de um sistema esportivo nacional.

A instituição de um sistema esportivo nacional vem sendo pontuada em documentos oficiais do governo federal desde 2004. Atualmente encontra-se em vias de elaboração um projeto de Lei de Diretrizes e Bases do Sistema Nacional do Esporte. Este projeto de lei, coordenado pelo ME, visa disciplinar questões de financiamento, de controle e participação social, e a política de recursos humanos e formação continuada dos diferentes agentes envolvidos no setor esportivo. A expectativa, portanto, é que a instituição deste sistema possa melhor normatizar e qualificar as ações no setor esportivo, inclusive, no que se refere ao financiamento orçamentário das políticas públicas para o esporte e lazer.

A garantia do acesso ao esporte e lazer também perpassa pela necessidade de uma distribuição geográfica de recursos e ações que considere as demandas sociais e regionais. Necessita-se de uma maior clareza quanto à identificação espacial das despesas planejadas e executadas no orçamento federal a fim de se promover controle social. A distribuição geográfica destas despesas precisa também ser pautada pelo princípio da equidade tanto entre as diferentes dimensões do esporte quanto das demandas regionais e sociais.

Por fim, ressaltamos algumas das limitações deste estudo, bem como indicamos futuras questões a serem investigadas. Por tratar apenas do financiamento orçamentário, o presente estudo se restringiu a uma das diversas fontes de financiamento para o esporte e lazer: o financiamento orçamentário federal. Destacamos, portanto, a necessidade de outros estudos que possam abranger outras fontes de financiamento de forma a complementar os achados desta pesquisa. Outra limitação foi a de que, no decorrer do processo de formulação, consideramos apenas as emendas que foram aprovadas pelo Poder Legislativo. Deste modo, destacamos a necessidade de outros estudos que abordem as emendas rejeitadas e que elucidem os critérios para as escolhas das emendas aprovadas e rejeitadas pelo Poder Legislativo.

Destacamos também a necessidade de estudos que visem melhor elucidar as razões da baixa liquidação de recursos na função “Desporto e Lazer”. Ressaltamos ainda a necessidade de mais pesquisas que visem explicar os critérios para se estabelecer as prioridades tanto nos processos de planejamento quanto de execução

dos recursos, bem como mais pesquisas que elucidem as razões para as escolhas de execução do ME frente à programação proposta.

Apontamos também a necessidade de estudos qualitativos que possam aprofundar as dinâmicas do processo orçamentário aqui identificadas, bem como os motivos para as alterações orçamentárias propostas pelo Poder Executivo no decorrer do processo de execução da LOA. Também propomos mais pesquisas que visem investigar as razões para as oscilações orçamentárias na programação das ações do ME. Finalmente, cabe a consideração da possibilidade de expansão deste estudo para além do período aqui abarcado, e que as observações postas por este trabalho possam subsidiar futuras pesquisas bem como subsidiar a gestão das políticas públicas para o esporte e lazer.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e accountability: o debate teórico e o caso brasileiro. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 29, 2005, Caxambu, **Anais...** Minas Gerais: ANPOCS, 2005.

ALM, Jens. **World stadium index: stadiums built for major sporting events: bright future or future burden?** Copenhagen: Play the Game and the Danish Institute for Sports Studies; 2012. Disponível em:
<http://www.playthegame.org/media/1965212/world_stadium_index_final.pdf>.
Acesso em: 25 abr. 2013.

ALMEIDA, Bárbara Schaustek de. **Altius, citius, fortius... Ditiis?** Lógicas e estratégias do Comitê Olímpico Internacional, Comitê de Candidatura e Governo brasileiro na candidatura e escolha dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016. 324 f. Tese (Doutorado em Educação Física) – Setor de Ciências Biológicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

ALMEIDA, Bárbara Schaustek de *et al.* Federal government funding and sport: the case of Brazil, 2004–2009. **International Journal of Sport Policy and Politics**, London, v. 4, n. 3, p. 411-426, nov. 2012.

ALMEIDA, Bárbara Schaustek de. MARCHI JÚNIOR, Wanderley. O financiamento dos programas federais de esporte e lazer no Brasil (2004 a 2008). **Movimento**, Porto Alegre, v. 16, n. 04, p. 73-92, out./dez. 2010. Disponível em:
<<http://seer.ufrgs.br/Movimento/article/view/13103/10845>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

ALMEIDA, Bárbara Schaustek de. MARCHI JÚNIOR, Wanderley. A relação governo federal e Comitê Olímpico Brasileiro com base na análise da Lei 10.264/2001 (Agnelo-Piva) no período de 2005 a 2008. **Pensar a Prática**, Goiânia, v. 15, n. 3, p. 575-595, jul./set. 2012.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.18, n. 51, fev. 2003. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15981.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2012.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. 6 ed. São Paulo, Cortez, 2009.

ASSIS, Luis Gustavo Bambini de. **Processo legislativo e orçamento público: a função de controle do parlamento**. 299 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-30042010-083530/es.php>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

ATHAYDE, Pedro Fernando Avalone. **Programa Segundo Tempo: conceitos, gestão e efeitos**. 177 f. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Faculdade de Educação Física, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

ATHAYDE, Pedro Fernando Avalone. A disputa pelo fundo público no âmbito do financiamento esportivo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, Florianópolis, v. 36, n. 2, supl., p.S636-S651, abr./jun. 2014a.

ATHAYDE, Pedro Fernando Avalone. **O ornitorrinco de chuteiras: determinantes econômicos da política de esporte do governo Lula e suas implicações sociais**. 415 f. Tese (Doutorado em Política Social) – Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, 2014b.

ATHAYDE, Pedro Fernando Avalone; MASCARENHAS, Fernando; SALVADOR, Evilásio. Primeiras aproximações de uma análise do financiamento da política nacional de esporte e lazer no governo Lula. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, v. 37, n. 1, p. 2-10, 2015.

AZEVEDO, Bernadete Menezes de. **O processo orçamentário brasileiro pós 1994**. 183 f. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) – Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 18 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria *et al.* As emendas parlamentares no orçamento federal da saúde. **Cadernos da Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 12, p. 2267-2279, dez. 2012.

BASTOS, Helena Assaf. Siga Brasil: tecnologia da informação a serviço da eficiência, transparência e controle social do gasto público. **Senatus**, Brasília, v. 7, n.

1, p. 87-91, jul. 2009. Disponível em:
<<http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/180416>>. Acesso em: 24 maio 2013.

BATISTELLA, Janaína. **Os impactos do contingenciamento dos recursos públicos na execução orçamentária do SERPRO**. 37 f. Monografia (Especialização em Orçamento e Finanças) – Departamento de Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

BEZERRA, Marcos Otávio. **Em nome das bases: política, favor e dependência pessoal**. Relume Dumara: Rio de Janeiro, 1999.

BEZERRA, Marcos Otávio. Representação política e acesso aos recursos federais. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 2, p. 72-93, abr./jun. 2000.

BEZERRA, Marcos Otávio. Políticos, representação política e recursos públicos. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 4, n. 15, p. 181-207, jul. 2001.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Relações executivo-legislativo no presidencialismo de coalização: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle. **Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado**, Brasília, abr. 2012.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BOTELHO, Isaura. Dimensões da Cultura e Políticas Públicas. **São Paulo em Perspectiva**, n. 15, p.73-83, 2001. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n2/8580.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2013.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil. (1824). Rio de Janeiro, RJ, 25 mar. 1824. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em 09 mar. 2013.

BRASIL. Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 mar. 1964. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 15 abr. 2013.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 12 jul. 2013.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 1.763, de 16 de janeiro de 1980. Altera a redação do artigo 91 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, modificado pelo artigo 1º do Decreto-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 jan. 1980. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1763.htm>. Acesso em: 12 jul. 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 09 mar. 2009.

BRASIL. Decreto n.º 93.872, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. . **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 dez. 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm>. Acesso em: 09 mar. 2013.

BRASIL. Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998. Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 mar. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9615consol.htm>. Acesso em: 09 mar. 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria n.º 42, de 14 de abril de 1999. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 abr. 1999a. Disponível em: <ftp://ftp.fnade.gov.br/web/siope/leis/P42_MPOG_14-04-1999.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2000-2003** - programas finalísticos. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, 1999b. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2000-2003/programas_finalisticos.pdf/view>. Acesso em 19 nov. 2015.

BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 4 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 09 jun. 2013.

BRASIL. Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 6 fev. 2001a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm>. Acesso em: 12 jul. 2014.

BRASIL. Lei nº 10.264, de 16 de julho de 2001. Acrescenta inciso e parágrafos ao art. 56 da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 jul. 2001b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10264.htm>. Acesso em: 09 jun. 2013.

BRASIL. Portaria interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 07 maio 2001c. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria_Interm_163_2001_Atualizada_2011_23DEZ2011.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório anual de avaliação – PPA 2000-2003**. Exercício 2002. Caderno 18. Ministério do Esporte e Turismo. Brasília, [2003?]. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/ppa/ppa-2000-2003/ppa20002003/ppa_rel_aval/018_esporte_e_turismo.PDF>. Acesso em: 14 abr. 2015.

BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 maio 2003a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683compilado.htm>. Acesso em: 09 mar. 2009.

BRASIL. Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras

providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 01 jan. 2003b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/103.htm>. Acesso em: 09 fev. 2013.

BRASIL. Decreto nº 4.668, de 09 de abril de 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Esporte, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 09 abr. 2003c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4668.htm>. Acesso em: 09 mar. 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Mapeamento das ações orçamentárias integrantes da proposta orçamentária para 2004**. Programa 0181 Brasil no Esporte de Alto Rendimento. 2003d.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Mapeamento das ações orçamentárias integrantes da proposta orçamentária para 2004**. Programa 8028 Segundo Tempo. 2003e.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2004-2007**: anexo II – programas de governo. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Brasília, 2003f. Disponível em: https://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/PPA_2004_2007/AutografoPlenario/04%20Anexo%20II%20-%20A%C3%A7%C3%B5es%20Or%C3%A7ament%C3%A1rias.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2013.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Esporte, lazer e desenvolvimento humano** – texto final da I Conferência Nacional do Esporte. Brasília, 2004a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento** – MTO 02 – 2005. Brasília, 2004b.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Mapeamento das ações orçamentárias integrantes da proposta orçamentária para 2005**. Programa 8028 Segundo Tempo. 2004c.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Política Nacional do Esporte**. Resolução nº 05/Conselho Nacional do Esporte - 14 de junho de 2005. Brasília, 2005a.

BRASIL. Presidência da República. **Prestação de Contas do Presidente da República**. Exercício 2004. 17 – Ministério do Esporte – ME. Brasília, 2005b.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório de avaliação do plano plurianual 2004-2007- ano base 2004**: Caderno 19 – Ministério do Esporte. Brasília, 2005c.

BRASIL. Resolução nº 10 de 07/03/2006. Aprova as Políticas Setoriais de Esporte de Alto Rendimento, de Esporte Educacional e de Esporte Recreativo e de Lazer. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 07 mar. 2006a.

BRASIL. Medida Provisória nº 286, de 08 de março de 2006. Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Justiça, da Previdência Social e do Esporte, no valor global de R\$ 250.500.000,00, para os fins que especifica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 08 mar. 2006b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Mpv/286.htm>. Acesso em: 21 jan. 2014.

BRASIL. Lei nº 11.345, de 14 de setembro de 2006. Dispõe sobre a instituição de concurso de prognóstico destinado ao desenvolvimento da prática desportiva, a participação de entidades desportivas da modalidade futebol nesse concurso e o parcelamento de débitos tributários e para com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS; altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.522, de 19 de julho de 2002; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 set. 2006c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11345.htm>. Acesso em: 14 jan. 2013.

BRASIL. Medida Provisória nº 336, de 26 de dezembro de 2006. Abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República e dos Ministérios de Minas e Energia, dos Transportes, do Esporte, da Integração Nacional e das Cidades, no valor global de R\$ 385.263.657,00, para os fins que especifica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 dez. 2006d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Mpv/336.htm>. Acesso em: 21 jan. 2014.

BRASIL. Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006. Dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 dez. 2006e. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11438.htm>. Acesso em: 14 jan. 2013.

BRASIL. Ministério do Esporte. **II Conferência Nacional do Esporte** – documento final. Brasília, 2006f.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Mapeamento das ações orçamentárias integrantes da proposta orçamentária para 2007**. Programa 1250 Esporte e Lazer da Cidade. 2006g.

BRASIL. Presidência da República. **Prestação de Contas do Presidente da República**. Exercício 2005. 17 – Ministério do Esporte – ME. Brasília, 2006h.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório de avaliação do plano plurianual 2004-2007- ano base 2005**: Caderno 19 – Ministério do Esporte. Brasília, 2006i.

BRASIL. Medida Provisória nº 343, de 05 de janeiro de 2007. Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Ciência e Tecnologia, da Fazenda, da Justiça, dos Transportes, das Comunicações, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Esporte e da Defesa, no valor global de R\$ 956.646.492,00, para os fins que especifica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 jan. 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Mpv/343.htm>. Acesso em: 21 jan. 2014.

BRASIL. Medida Provisória nº 356, de 07 de março de 2007. Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério do Esporte, no valor de R\$ 100.000.000,00, para os fins que especifica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 07 mar. 2007b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Mpv/356.htm>. Acesso em: 21 jan. 2014.

BRASIL. Medida Provisória nº 364, de 18 de abril de 2007. Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Educação, da Justiça, dos Transportes, do Esporte, da Integração Nacional e das Cidades, no valor global de R\$ 1.717.041.026,00, para os fins que especifica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 abr. 2007c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Mpv/364.htm>. Acesso em: 21 jan. 2014.

BRASIL. Medida Provisória nº 405, de 18 de dezembro de 2007. Abre crédito extraordinário, em favor da Justiça Eleitoral e de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor global de R\$ 5.455.677.660,00, para os fins que especifica.

Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 dez. 2007d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2007/Mpv/405.htm>. Acesso em: 21 jan. 2014.

BRASIL. Medida Provisória nº 409, de 28 de dezembro de 2007. Abre crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor global de R\$ 750.465.000,00, para os fins que especifica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 dez. 2007e. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2007/Mpv/409.htm>. Acesso em: 21 jan. 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2008-2011**: Anexo I – Programas de Governo - Finalísticos. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Brasília, 2007f.

BRASIL. Presidência da República. **Prestação de Contas do Presidente da República**. Exercício 2006. 6.18 – Ministério do Esporte – ME. Brasília, 2007g.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório de avaliação do plano plurianual 2004-2007- ano base 2006**: Caderno 19 – Ministério do Esporte. Brasília, 2007h.

BRASIL. Decreto de 23 de janeiro de 2008. Reabre, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, créditos especiais e extraordinários no valor global de R\$ 1.858.870.917,00, abertos pelas Leis e Medidas Provisórias que especifica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 jan. 2008a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11487.htm>. Acesso em: 21 jan. 2014

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Mapeamento das ações orçamentárias integrantes da proposta orçamentária para 2009**. Programa 0181 Brasil no Esporte de Alto Rendimento. 2008b.

BRASIL. Presidência da República. **Prestação de Contas do Presidente da República**. Exercício 2007. 6.18 – Ministério do Esporte – ME. Brasília, 2008c.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório de avaliação do plano**

plurianual 2004-2007- ano base 2007: Caderno 19 – Ministério do Esporte. Brasília, 2008d.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Mapeamento das ações orçamentárias integrantes da proposta orçamentária para 2010.** Programa 0181 Brasil no Esporte de Alto Rendimento. 2009a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Mapeamento das ações orçamentárias integrantes da proposta orçamentária para 2010.** Programa 1250 Esporte e Lazer da Cidade. 2009b.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Mapeamento das ações orçamentárias integrantes da proposta orçamentária para 2010.** Programa 8028 Vivência e Iniciação Esportiva Educacional - Segundo Tempo. 2009c.

BRASIL. Presidência da República. **Prestação de Contas do Presidente da República.** Exercício 2008. 5.17 – Ministério do Esporte. Brasília, 2009d.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório de avaliação do plano plurianual 2008-2011- ano base 2008:** Caderno 19 – Ministério do Esporte. Brasília, 2009e.

BRASIL. Ministério do Esporte. **III Conferência Nacional do Esporte.** Brasília, 2010a.

BRASIL. **Balanco de governo - 2003 a 2010.** Livro 4 – Cidadania e Inclusão Social – Parte 2. 7, Esporte. Brasília, 2010b. Disponível em: <https://i3gov.planejamento.gov.br/textos/livro4/4.4_Esporte.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2014.

BRASIL. **Brasil 2003 a 2010.** Brasília, 2010c.

BRASIL. Medida Provisória nº 515, de 28 de dezembro de 2010. Abre crédito extraordinário em favor da Justiça do Trabalho e de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor global de R\$ 26.673.264.196,00, para os fins que especifica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 dez. 2010d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Mpv/515.htm>. Acesso em: 21 jan. 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Mapeamento das ações orçamentárias integrantes da proposta orçamentária para 2011.** Programa 0181 Brasil no Esporte de Alto Rendimento. 2010e.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Mapeamento das ações orçamentárias integrantes da proposta orçamentária para 2011.** Programa 1250 Esporte e Lazer da Cidade. 2010f.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Mapeamento das ações orçamentárias integrantes da proposta orçamentária para 2011.** Programa 8028 Vivência e Iniciação Esportiva Educacional - Segundo Tempo. 2010g.

BRASIL. Presidência da República. **Prestação de Contas do Presidente da República.** Exercício 2009. 5.17 – Ministério do Esporte. Brasília, 2010h.

BRASIL. Lei nº 12.395, de 16 de março de 2011. Altera as Leis nºs 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto, e 10.891, de 9 de julho de 2004, que institui a Bolsa-Atleta; cria os Programas Atleta Pódio e Cidade Esportiva; revoga a Lei nº 6.354, de 2 de setembro de 1976; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 mar. 2011a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12395.htm>. Acesso em: 21 abr. 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento – MTO – Versão 2011.** Brasília, 2011b.

BRASIL. Presidência da República. **Prestação de Contas do Presidente da República.** Exercício 2010. 5.1.18 – Função Desporto e Lazer. Brasília, 2011c.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório de avaliação do plano plurianual 2008-2011- ano base 2010:** Caderno 19 – Ministério do Esporte. Brasília, 2011d.

BRASIL. Decreto n.º 7.784, de 07 de agosto de 2012. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Esporte. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília,

DF, 07 ago. 2012a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7784.htm>. Acesso em: 21 abr. 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento MTO**: versão 2012b. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO_2012.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2013.

BRASIL. Presidência da República. **Prestação de Contas do Presidente da República**. Exercício 2011. 4. 8 - Desporto e Lazer. Brasília, 2012c.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório de avaliação do plano plurianual 2008-2011- ano base 2011**: Caderno 19 – Ministério do Esporte. Brasília, 2012d.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Federal ao Alcance de Todos**: projeto de lei orçamentária anual – PLOA 2014. Brasília, 2013.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 de mar. 2015a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm>. Acesso em: 21 nov. 2015.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 06 de jul. 2015b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm>. Acesso em: 21 jan. 2016.

BRASIL. Lei nº 13.155, de 04 de agosto de 2015. Estabelece princípios e práticas de responsabilidade fiscal e financeira e de gestão transparente e democrática para entidades desportivas profissionais de futebol; institui parcelamentos especiais para recuperação de dívidas pela União, cria a Autoridade Pública de Governança do Futebol - APFUT; dispõe sobre a gestão temerária no âmbito das entidades desportivas profissionais; cria a Loteria Exclusiva - LOTEX; altera as Leis nºs 9.615, de 24 de março de 1998, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.671, de 15 de maio de 2003, 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.345, de 14 de setembro de 2006, e 11.438, de 29 de dezembro de 2006, e os Decretos-Leis nºs 3.688, de 3 de outubro de 1941, e 204, de 27 de fevereiro de 1967; revoga a Medida Provisória nº 669, de 26 de

fevereiro de 2015; cria programa de iniciação esportiva escolar; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 04 de ago. 2015c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13155.htm>. Acesso em: 21 nov. 2015.

BRASIL. **Portal Brasil 2016**. Portal oficial do governo federal sobre os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016. out. 2015d. Disponível em: <<http://www.brasil2016.gov.br/pt-br>>. Acesso em: 16 out. 2015.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Sistema Nacional do Esporte**. out. 2015e. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/index.php/sistema-nacional-do-esporte>>. Acesso: 15 out. 2015.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Glossário**. jan. 2016a. Disponível em: <<http://www.tesouro.gov.br/-/glossario>>. Acesso em: 13 jan. 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Glossário**. jan. 2016b. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1>>. Acesso em: 13 jan. 2016.

BUENO, Luciano. **Políticas Públicas do esporte no Brasil: razões para o predomínio do alto rendimento**. 200 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Câmara Notícias. **Entenda o que é receita corrente líquida**. 2004. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/53635.html>>. Acesso em: 13 set. 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Orçamento Brasil**. out. 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa-2016>>. Acesso em: 12 out. 2015.

CAMBRAIA, Túlio. **Emendas ao projeto de lei orçamentária anual: algumas distorções**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa-2016>>.

legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011/artigo022011.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2012.

CANGIRANA, Juliana Rogéria *et al.* Orçamento Público: uma análise de aderência entre o orçamento previsto e o realizado. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 7, **Anais...** 2010.

CARAM, Eliana de Mello. Administração pública e o desenvolvimento dos esportes no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, Campinas, v. 10, n. 3, p. 3-13, maio 1989.

CARLOMAGNO, Mário C. Como os deputados federais alocam os recursos públicos? Análise das emendas parlamentares propostas ao orçamento 2016. **The observatory of social and political elites of Brasil**, Curitiba, v.3, n. 1, jan. 2016.

CASTELAN, Lia Polegato. **As Conferências Nacionais do Esporte na configuração da política esportiva e de lazer no governo Lula (2003-2010)**. 187 f. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

CASTELANI FILHO, Lino (Org.) **Gestão pública e política de lazer: a formação de agentes sociais**. Autores Associados: São Paulo, 2007.

CASTRO, Suélen Barboza Eiras de *et al.* Mega sporting events and public funding of sport in Brazil (2004–2011). **Leisure Studies**, 2015.

CHAVES, Adriana Ferraz. **Os instrumentos orçamentários e o planejamento de saúde**. 100 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

CHAVES, Helena Lúcia Augusto. Diversidade e direitos sociais na política pública brasileira nos anos 2000. In: SEMINÁRIO LATINOAMERICANO DE ESCUELAS DE TRABAJO SOCIAL ASAMBLEA GENERAL ALAEITS, 19, Guayaquil, **Anais...** Ecuador, 2009.

COCHRANE, Teresinha Maria Cavalcanti. **A importância do controle interno na administração pública brasileira e a contribuição da Contabilidade como principal instrumento de controle na busca da eficiência da Gestão Pública**. out. 2013. Disponível em:
<<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjFwciW8qTKAhVLjZAKHZ6GDrgQFggdMAA&url=http%3A%3A>

[2F%2Fwww.gestaofinancaspublicas.ufc.br%2Fartigo_cont_publica_Teresinha_Maria_Cavalcanti_Cochrane_Integra.doc&usq=AFQj](http://www.gestaofinancaspublicas.ufc.br%2Fartigo_cont_publica_Teresinha_Maria_Cavalcanti_Cochrane_Integra.doc&usq=AFQj)>. Acesso em: 12 out. 2013.

CONGRESSO NACIONAL. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. **Processo orçamentário para 2004**: instruções para elaboração de emendas ao projeto de plano plurianual 2004/2007 e lei orçamentária para 2004. Brasília, 2003a.

CONGRESSO NACIONAL. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. **Projeto de lei orçamentária anual para 2004 – Área temática VI**: Educação, Ciência e Tecnologia, Cultura e Esporte – Relatório. Brasília, 2003b.

CONGRESSO NACIONAL. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. **Processo orçamentário para 2005**: instruções para elaboração de emendas ao projeto de lei orçamentária para 2005. Brasília, 2004.

CONGRESSO NACIONAL. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. **Processo orçamentário para 2006**: instruções para elaboração de emendas ao projeto de lei orçamentária para 2006. Brasília, 2005a.

CONGRESSO NACIONAL. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. **Projeto de lei orçamentária para 2006 – Área temática VI**: Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Esporte – Relatório apresentado. Brasília, 2005b.

CONGRESSO NACIONAL. Resolução nº 1, de 2006 – CN. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 dez. 2006a. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla_CMO/resolucao01_2006cn.html>. Acesso em: 08 jan. 2015.

CONGRESSO NACIONAL. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. **Processo orçamentário para 2007**: instruções para elaboração de emendas aos PL 15 e 16/2006-CN. Brasília, 2006b.

CONGRESSO NACIONAL. Comissão Mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização. Emendas ao PLN0038/2008-LOA. Espelho de emenda de apropriação de despesa. Emenda 20690002. Brasília, 2007.

CONGRESSO NACIONAL. Comissão Mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização. Emendas ao PLN0046/2009-LOA. Espelho de emenda de apropriação de despesa. Emenda 36310001. Brasília, 2008.

CONGRESSO NACIONAL. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. **Manual de procedimentos básicos para a elaboração e apresentação de emendas ao Projeto de Lei Orçamentária para 2010 – PLOA 2010**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2010/emendas/manual_emendas.pdf>. Acesso em: 13 maio 2014.

CONGRESSO NACIONAL. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. **Processo orçamentário para 2011**: instruções para elaboração de emendas ao PLN 59/2010-CN. Brasília, 2010.

COPE, Orin K. O ciclo orçamentário. In: JAMESON, Samuel H. **Orçamento e administração financeira**. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1963.

COTA JÚNIOR, Gilmar Álvares *et al.* Emendas parlamentares: a relação entre o Executivo e o Legislativo em Minas Gerais. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8, Brasília, **Anais...** Brasília, 2015.

FREITAS, Mário Sebastião Nogueira de. Uma releitura do orçamento público sob uma perspectiva histórica. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 12, n. 4, p. 9-24, mar. 2003.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em: 10 mar. 2012.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

GODOY, Leticia. **O Sistema Nacional de Esporte no Brasil: revelações e possíveis delineamentos**. 164 f. Tese (Doutorado em Educação Física) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

GONTIJO, Vander. **Origens do Orçamento**. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/origens.html>>. Acesso em: 20 out. 2013.

GONTIJO, Vander. Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência. **Cadernos Aslegis**, Brasília, n. 39, p. 61-72, jan./abr. 2010.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. **Direito, política e consenso: a escolha eficiente de políticas públicas**. 218 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

KANYAMA, Rodrigo Luís; RODRIGUES, Diogo Luiz Cordeiro. A política e o orçamento público: desequilíbrios no fiel da balança. **Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná**, Curitiba, n. 1, p. 48-61, nov. 2014/maio 2015. Disponível em: <<http://www.mpc.pr.gov.br/revista/flip/revista1/files/assets/seo/page50.html>>. Acesso em: 24 mar. 2016.

LACHER, Eduardo R. Notas sobre a atual problemática do orçamento público no Brasil e o orçamento participativo. **Indic. Econ. FEE**, Porto Alegre, v. 22, n. 4, p. 219-237, 1995. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/890/1166>>. Acesso em: 09 dez. 2013.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 26, p. 5-15, jun./dez. 2003. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/56/66>>. Acesso em: 09 nov. 2013.

LIMONGI, Argelina; FIGUEIREDO, Fernando. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao executivo e programas de governo. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

LINHALES, Meily Assbú. **A trajetória política do esporte no Brasil:** interesses envolvidos, setores excluídos. 242 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1996.

MASCARENHAS, Fernando. **Financiamento do esporte.** Sistema Nacional do Esporte em construção: sistemas públicos nacionais e modelos esportivos internacionais. 24 jun. 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cespo/seminarios-e-outros-eventos/seminarios-2015/24-06-2015-2013-sistema-nacional-do-esporte-em-construcao-sistemas-publicos-nacionais-e-modelos-esportivos-internacionais/fina>>. Acesso em: 24 jul. 2015.

MASCARENHAS, Fernando; SILVA, Ana Márcia. A academia vai ao Olimpo: por uma política de ciência, tecnologia e inovação em esporte e lazer. **Ef Deportes**, Buenos Aires, v. 17, n. 171. ago. 2012. Disponível em: <<http://www.efdeportes.com/efd171/politica-de-ciencia-em-esporte-e-lazer.htm>>. Acesso em: 19 nov. 2012.

MATIAS, Wagner Barbosa. **O enigma olímpico:** o controvertido percurso da agenda e políticas esportivas no governo Lula. 199 f. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Faculdade de Educação Física, Universidade de Brasília, 2015.

MATIAS, Wagner Barbosa *et al.* A Lei de Incentivo Fiscal e o (não) direito ao esporte no Brasil. **Movimento**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 95-110, jan./mar. 2015.

MELO FILHO, Álvaro. **O desporto na ordem jurídico-constitucional brasileira.** São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

MENDES, Marcos José. **Sistema orçamentário brasileiro:** planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-39-sistema-orcamentario-brasileiro-planejamento-equilibrio-fiscal-e-qualidade-do-gasto-publico>>. Acesso em: 24 jul. 2015.

MIRANDA, Eduardo Soncini. **Emendas parlamentares e processo legislativo orçamentário:** o caso do Paraná (1998-2011). 127 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

MOGNATTI, Marcos César de Farias. **Transparência e controle na execução das emendas parlamentares ao orçamento da União**. 79 f. Monografia (Especialização em Orçamento Público) – Universidade do Legislativo Brasileiro, Brasília, 2008.

NEVES, Clebe Onor de Barros; SILVA, Méri Rosane Santos da. O financiamento do esporte pelo Governo Federal em 2007. In: SILVA, José Francisco Baroni; HECKTHEUER, Luiz Felipe Alcantara; SILVA, Méri Rosane Santos da (Org.). **Circo, lazer e esporte: políticas públicas em jogo**. Rio Grande: Universidade Federal do Rio Grande, 2011. p. 115-143.

OLIVEIRA, Murilo Moraes de. **Políticas públicas de esporte no Brasil e ONG: par eles ganham, ímpar nós perdemos**. 165 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n. 2, p. 171-187, jun. 2010. Disponível em: http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3607 >. Acesso em: 10 out. 2013.

PEDERIVA, João Henrique. **A falácia do orçamento autorizativo**. 2008. Disponível em: <http://www.alesfe.org.br/v2/materia/materiatoda.asp?numeromateria=241> > Acesso em: 28 nov. 2014.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados** [online], v.46, n.4, p.735-771, 2003.

PINHO, Luiz Fernando Galvão. A programação financeira como medida para execução orçamentária responsável – estudo de caso referente ao exercício financeiro de 2010 do município de Jaú – SP. **Revista JurisFIB**, Bauru, v. 2, n. 2, p. 99-116, dez. 2011.

PIRES, José Santo Dal Bem; MOTTA, Walmir Francelino. Evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 25, n. 2, p. 16-25, maio/agosto 2006. Disponível em:

<<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Enfoque/article/view/3491/3158>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. Orçamento autorizativo x orçamento impositivo. **Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados**, Brasília, set. 2006. Disponível em:

<http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1636/orcamento_autorizativo_piscitelli.pdf?sequence=1>. Acesso em: 30 nov. 2013.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. Orçamento impositivo: viabilidade, conveniência e oportunidade. **Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados**, Brasília, out. 2007.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Coord.). **Contribuintes e cidadãos**: compreendendo o orçamento federal. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2002.

ROCHA, Paulo Eduardo Nunes de Moura. **Instituições e interesses na dinâmica legislativa do ciclo orçamentário brasileiro**. 395 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 14, n. 2, p. 04-22, jan./jun. 2012. Disponível em:

<<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/12263/11632>>. Acesso em: 01 set. 2013.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **O papel do poder legislativo na formulação de políticas públicas e no processo orçamentário**. 2002.

SANTANA, Vitor Leal. **Atraindo o pork**: que fatores explicam a execução das emendas orçamentárias no Brasil? 85 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

SANTOS, Edmilson Santos dos. **Análise do desempenho do Programa Segundo Tempo de 2005 a 2009**: o papel dos partidos, da capacidade fiscal e do ambiente institucional em sua difusão. 205 f. Tese (Doutorado em Educação Física) – Escola de Educação Física, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

SANTOS, Edmilson Santos dos. Governos estaduais e descentralização do Programa Segundo Tempo: uma análise descritiva do desempenho (2003 a 2012).

In: ENCONTRO DA ABCP, 9, 2014, Brasília, **Anais...** Brasília: Universidade Federal do Vale do São Francisco, 2014.

SANTOS, Edmilson Santos dos; STAREPRAVO, Fernando Augusto; SOUZA NETO, Marina da Silva. Programa “Segundo Tempo” e o vazio assistencial na região Nordeste. **Movimento**, Porto Alegre, v. 21, n. 3, p. 759-771, jul./set. 2015.

SENADO FEDERAL **Proposta de emenda à constituição n.º 22A de 2000**. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 35-A e 35-B ao ADCT, tornando obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Brasília, DF, 2000. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/servlet/PDFMateServlet?m=114143&s=http://www.senado.leg.br/atividade/materia/MateFO.xsl&o=ASC&o2=A&a=0>>. Acesso em: 15 jan. 2014.

SENADO FEDERAL. **Siga Brasil**. 2013. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>>. Acesso em: 01 mar. 2013.

SENADO FEDERAL. Senado Notícias. **Superávit primário**. nov. 2015. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/superavit>>. Acesso em: 02 nov. 2015.

SENADO FEDERAL. **Glossário**. jan. 2016. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/glossario>>. Acesso em: 13 jan. 2016.

SILVA, Jair Cândido da. **A Lei n. 4320/64 comentada**: uma contribuição para a elaboração da lei complementar. Brasília: Thesaurus, 2007.

SIRAQUE, Vanderlei. **O controle social da função administrativa do Estado**: possibilidades e limites na Constituição de 1988. 223 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2004. Disponível em: <<http://siraque.tempsite.ws/monografia2004.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2014.

SOUZA, Celina. Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 345-384, 2003.

STAREPRAVO, Fernando Augusto. **Políticas públicas de esporte e lazer no Brasil**: aproximações, intersecções, rupturas e distanciamentos entre os subcampos

político/burocrático e científico/acadêmico. 422 f. Tese (Doutorado em Educação Física) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

STAREPRAVO, Fernando Augusto; MARCHI JÚNIOR, Wanderley. Aspectos técnicos, conceituais e políticos do surgimento e desenvolvimento do programa Esporte e Lazer da Cidade. **Pensar a Prática**, Goiânia, v. 16, n. 3, p. 923-941, jul./set. 2013.

STAREPRAVO, Fernando Augusto; MEZZADRI, Fernando Marinho; MARCHI JÚNIOR, Wanderley. Criação e mudanças na estrutura do Ministério do Esporte do Brasil: tensões nas definições de espaços. **Revista Brasileira de Educação Física e Esporte**, São Paulo, v. 29, n. 2, p. 217-228, abr./jun. 2015.

SUASSUNA, Dulce Maria Filgueira de Almeida *et al.* O Ministério do Esporte e a definição de políticas para o esporte e lazer. In: SUASSUNA, Dulce Maria Filgueira de Almeida; AZEVEDO, Aldo Antonio (Org.). **Política e lazer: interfaces e perspectivas**. Brasília: Thesaurus, 2007, p. 13-42.

TOLEDO, Renata Maria; BEGA, Maria Tarcisa Silva. Esporte e direitos sociais: uma análise da trajetória das políticas públicas de caráter social. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA, II, 2010, Curitiba, **Anais...** Paraná: UFPR, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de avaliação de programa – Programa Segundo Tempo**. Brasília, 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de auditoria operacional**. Esporte de Alto Rendimento. Brasília, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Secretaria de Orçamento, Finanças e Contabilidade. mar. 2013. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14D110A73014D1EFE3BA91199>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

VERONEZ, Luiz Fernando Camargo. **Quando o Estado joga a favor do privado: as políticas de esporte após a Constituição de 1988**. 2005. 376f. Tese (Doutorado em Educação Física)- Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

VILLAYERDE, João. As contas de Dilma podem ser reprovadas? **O Estadão**, São Paulo, 16 jun. 2015. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/blogs/joao-villaverde/as-contas-de-dilma/>>. Acesso em: 15 set. 2015.

WHITSON, David; HORNE, John. Underestimated costs and overestimated benefits? Comparing the outcomes of sports mega-events in Canada and Japan. **The Sociological Review**, v. 54, n. s2, p. 73-89, dez. 2006.

GLOSSÁRIO

Ação: “Operação da qual resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Incluem-se também no conceito de *ação* as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da Federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, entre outros, e os financiamentos” (BRASIL, 2012b)

Anualidade: o princípio orçamentário da anualidade ou periodicidade se refere ao, “período de tempo ao qual se referem a previsão das receitas e a fixação das despesas registradas na LOA” (BRASIL, 2012b).

Atividade: “Instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de Governo” (BRASIL, 2012b).

Autógrafo: “texto do projeto ou do substitutivo aprovado definitivamente em sua redação final assinado pelo Presidente do Congresso, que será enviado à Casa Civil da Presidência da República para sanção” (CHAVES, 2009)

Ciclo Orçamentário: “definido como uma série de passos, que se repetem em períodos prefixados, segundo os quais os orçamentos sucessivos são preparados, votados, executados, os resultados avaliados e as contas aprovadas” (COPE, 1963).

Ciclo Setorial: etapa do processo orçamentário que compreende a apresentação de emendas parlamentares às suas respectivas áreas temáticas, antecedendo a etapa “Ciclo Geral” (CHAVES, 2009)

Ciclo Geral: etapa do processo orçamentário que sucede o “Ciclo Setorial” e antecede a etapa “Autógrafos”. No “Ciclo Geral” o relator geral compila as decisões setoriais em um único documento para, após apreciação na CMPOF, ser encaminhada ao Congresso Nacional. (CHAVES, 2009)

Classificação funcional: “é formada por funções e subfunções e busca responder basicamente à indagação ‘em que’ área de ação governamental a despesa será realizada. [...] Trata-se de uma classificação independente dos programas e de aplicação comum e obrigatória, no âmbito dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União, o que permite a consolidação nacional dos gastos do setor público” (BRASIL, 2012b).

Classificação por esfera orçamentária: “Na LOA, a esfera tem por finalidade identificar se a despesa pertence ao Orçamento Fiscal (F), da Seguridade Social (S) ou de Investimento das Empresas Estatais (I), conforme disposto no § 5o do art. 165 da CF” (BRASIL, 2012b).

Classificação por instituição: “A classificação institucional, na União, reflete as estruturas organizacional e administrativa e compreende dois níveis hierárquicos: órgão orçamentário e unidade orçamentária” (BRASIL, 2012b).

Contingenciamento de recursos: “procedimento utilizado pelo Poder Executivo, que consiste no retardamento e, não raro, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na lei orçamentária” (BRASIL, 2016b)

Controle externo: executado pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, visa a “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas” (BRASIL, 1988).

Controle social: compreendido como uma ação realizada de maneira individual ou coletiva por entes da sociedade que, por meio de órgãos organizados juridicamente ou não, buscam através dos instrumentos jurídicos disponibilizados à população, “fiscalizar, vigiar, velar, examinar, inquirir e colher informações” sobre a função administrativa do Estado (SIRAQUE, 2004).

Créditos adicionais: classificados em suplementares, especiais e extraordinários, são “autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento” (BRASIL, 1964).

Créditos especiais: créditos adicionais, “destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica” (BRASIL, 1964).

Créditos extraordinários: créditos adicionais, “destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública” (BRASIL, 1964).

Créditos suplementares: créditos adicionais, “destinados a reforço de dotação orçamentária” (BRASIL, 1964)

Despesas de exercícios anteriores: “As despesas de exercícios anteriores encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os restos a pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica” (BRASIL, 1964)

Despesas discricionárias: “São aquelas que permitem ao gestor público flexibilidade quanto ao estabelecimento de seu montante, assim como quanto à oportunidade de sua execução, e são efetivamente as que concorrem para produção de bens e serviços públicos” (BRASIL, 2016b).

Despesas obrigatórias: “São aquelas nas quais o gestor público não possui discricionariedade quanto à determinação do seu montante, bem como ao momento de sua realização, por determinação legal ou constitucional. Por possuírem tais características, essas despesas são consideradas de execução obrigatória e necessariamente têm prioridade em relação às demais despesas, tanto no momento de elaboração do orçamento, quanto na sua execução” (BRASIL, 2016b).

Dotação orçamentária: “É o valor monetário autorizado, consignado na lei do orçamento (LOA), para atender uma determinada programação orçamentária” (SENADO FEDERAL, 2016).

Emendas de apropriação: emendas, “que acrescentam ou incluem dotações e, simultaneamente, como fonte de recursos, anulam valor equivalente proveniente de outras dotações e de verbas da chamada Reserva de Recursos” (SENADO FEDERAL, 2016)

Emendas de cancelamento: emendas que, “propõem, exclusivamente, a redução de dotações orçamentárias” (SENADO FEDERAL, 2016).

Emendas de remanejamento: emendas que, “acrescentam ou incluem dotações e, simultaneamente, como fonte exclusiva de recursos, anulam dotações equivalentes, excetuando as reservas de contingência. Tais emendas só podem ser aprovadas com a anulação das dotações indicadas, observada a compatibilidade das fontes de recursos” (SENADO FEDERAL, 2016).

Empenho: “O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição” (BRASIL, 1964).

Exercício financeiro: “período definido para fins de segregação e organização dos registros relativos à arrecadação de receitas, à execução de despesas e aos atos gerais de administração financeira e patrimonial da administração pública. No Brasil, o exercício financeiro tem duração de doze meses e coincide com o ano civil” (SENADO FEDERAL, 2016).

Função: “pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Reflete a competência institucional do órgão, como, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, que guarda relação com os respectivos Ministérios” (BRASIL, 2012b).

Grupo de Natureza de Despesa (GND): “um agregador de *elemento de despesa* com as mesmas características quanto ao objeto de gasto” (BRASIL, 2012b).

Informações qualitativas: respondem, “de maneira clara e objetiva, às perguntas clássicas que caracterizam o ato de orçar, sendo, do ponto de vista operacional, composto dos seguintes blocos de informação: classificação por esfera, classificação institucional, classificação funcional e estrutura programática” (BRASIL, 2012b).

Informações quantitativas: sejam físicas ou financeiras, estas informações definem quanto se pretende desenvolver do produto, o que se pretende adquirir e quais serão os recursos utilizados (BRASIL, 2012b).

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): “instrumento norteador da elaboração da LOA na medida em que dispõe, para cada exercício financeiro sobre: as prioridades e metas da Administração Pública Federal; a estrutura e organização dos orçamentos; as diretrizes para elaboração e execução dos orçamentos da União e suas alterações; a dívida pública federal; as despesas da União com pessoal e encargos sociais; a política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento; as alterações na legislação tributária da União; e a fiscalização pelo Poder Legislativo sobre as obras e os serviços com indícios de irregularidades graves” (BRASIL, 2012b)

Lei Orçamentária Anual (LOA): “Lei especial que contém a discriminação da receita e despesa pública, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013).

Liquidação: “consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Essa verificação tem por fim apurar: I - a origem e o objeto do que se deve pagar; II - a importância exata a pagar; III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação” (BRASIL, 1964).

Meta física: “A meta física é a quantidade de produto a ser ofertado por ação, de forma regionalizada, se for o caso, num determinado período, e instituída para cada ano” (BRASIL, 2012b)

Modalidade de Aplicação: “indica se os recursos serão aplicados mediante transferência financeira, inclusive a decorrente de descentralização orçamentária para outros níveis de Governo, seus órgãos ou entidades, ou diretamente para entidades privadas sem fins lucrativos e outras instituições; ou, então, diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário, ou por outro órgão ou entidade no âmbito do mesmo nível de Governo” (BRASIL, 2012b)

Operação especial: “Despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços” (BRASIL, 2012b).

Orçamento da Seguridade Social (OSS): “abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público” (BRASIL, 2012b).

Orçamento de Investimento das Empresas Estatais: “orçamento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto” (BRASIL, 2012b).

Orçamento Fiscal (OF): “referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público” (BRASIL, 2012b)

Orçamento Geral da União (OGU): “é formado pelo Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das empresas estatais federais” (BRASIL, 2016b).

Órgão orçamentário: “é o agrupamento de unidades orçamentárias” (BRASIL, 2012b).

Órgãos setoriais: “são as unidades de planejamento e orçamento dos Ministérios, da Advocacia-Geral da União, da Vice-Presidência e da Casa Civil da Presidência da República” (BRASIL, 2012b).

Pagamento: “Terceiro estágio da despesa pública. Caracteriza-se pela emissão da ordem bancária em favor do credor” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013).

Parecer preliminar: documento que, “estabelece os parâmetros e critérios a serem obedecidos na apresentação de emendas e na elaboração do relatório pelo relator-geral e pelos relatores setoriais” (CHAVES, 2009).

Plano Plurianual (PPA): “instrumento de planejamento de médio prazo do Governo Federal, que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 2012b).

Processo orçamentário: ver “Ciclo Orçamentário”.

Programa: “É o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores instituídos no plano, visando a solução de um problema ou o atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade” (BRASIL, 2016b).

Programa de apoio administrativo: programa que agrupa, “as ações cujas despesas são de natureza tipicamente administrativas e outras que, embora colaborem para a consecução dos objetivos dos programas finalísticos e de gestão de políticas públicas, não foram passíveis de apropriação, até o momento, a esses programas” (BRASIL, 2004b).

Programa de gestão de políticas públicas: “programa destinado ao planejamento e à

formulação de políticas setoriais, à coordenação, avaliação e controle dos demais programas sob a responsabilidade de determinado órgão” (BRASIL, 2004b)

Programa finalístico: programas, “dos quais resultam bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade, cujos resultados sejam passíveis de mensuração” (BRASIL, 2011b).

Projeto: “Instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo” (BRASIL, 2012b).

Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA): “é o projeto de lei elaborado pelo Poder Executivo, contendo a estimativa da receita e fixação da despesa para determinado exercício financeiro. Depois de aprovada pelo Legislativo, sancionada pelo Presidente da República, publicada na imprensa oficial, converte-se na lei orçamentária anual” (BRASIL, 2016b).

Receita corrente líquida (RCL): somatório das receitas tributárias de um governo, referentes a contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços, deduzidos os valores das transferências constitucionais (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015).

Relatório da Receita: “documento que deve conter, entre outros assuntos, o exame da conjuntura macroeconômica e do impacto do endividamento sobre as finanças públicas, a análise da evolução da arrecadação das receitas nos últimos exercícios e da sua estimativa no projeto, o demonstrativo das receitas reestimadas e os pareceres às emendas apresentadas. A elaboração desse relatório é de responsabilidade do relator da receita, com o auxílio do Comitê de Avaliação da Receita, visando avaliar, inicialmente, a receita prevista pelo Executivo no projeto de lei orçamentária. O objetivo é verificar se o montante estimado da receita está de acordo com os parâmetros econômicos previstos para o ano seguinte” (CHAVES, 2009).

Relatório geral: documento que agrega as decisões setoriais, e integra, ainda, “os relatórios dos Comitês Permanentes e daqueles constituídos para assessorar o relator geral” (CHAVES, 2009).

Relatório preliminar: “composto de duas partes. A primeira parte – geral – apresenta análise das metas fiscais, exame da compatibilidade com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei de responsabilidade fiscal, avaliação das despesas por área temática, incluindo a execução recente, entre outros temas. A segunda parte – especial – contém as regras para a atuação dos relatores setoriais e geral e as orientações específicas referentes à apresentação e apreciação de emendas, inclusive as de relator. Define, também, a composição da Reserva de Recurso a ser utilizada para o atendimento das emendas apresentadas. Ao relatório preliminar podem ser apresentadas emendas por parlamentares e pelas Comissões Permanentes do Congresso Nacional” (CHAVES, 2009).

Reserva de Contingência: “dotação constante da lei orçamentária, sem destinação específica nem vinculação a qualquer órgão, cuja finalidade principal é servir de fonte de cancelamento para a abertura de créditos adicionais, ao longo do exercício” (BRASIL, 2016b)

Reserva de Recursos: composta por eventuais recursos provenientes da reestimativa das receitas, da Reserva de Contingência e outros definidos no parecer preliminar da CMPOF, excluindo-se os recursos para atendimento de emendas individuais, de despesas obrigatórias e de outras despesas definidas naquele parecer (BRASIL, 2006a).

Restos a Pagar: “Consideram-se restos a pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não-processadas” (BRASIL, 1964)

Sistema Orçamentário: corresponde à estrutura hierárquica das três leis orçamentárias: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) (MENDES, 2008).

Subfunção: “representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar cada área da atuação governamental, por intermédio da identificação da natureza das ações. As subfunções podem ser combinadas com funções diferentes daquelas relacionadas na Portaria MOG no 42, de 1999” (BRASIL, 2012b).

Superávit financeiro: “Diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais e as operações de créditos a eles vinculados” (BRASIL, 2016a)

Superávit primário: resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, excetuando gastos com pagamento de juros (SENADO FEDERAL, 2015).

Unidade Orçamentária: “agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias” (BRASIL, 1964).

APÊNDICES

APÊNDICE A – Descrição das modalidades de aplicação do Orçamento Geral da União

Modalidades de Aplicação
20 - Transferências à União: “Despesas orçamentárias realizadas pelos Estados, Municípios ou pelo Distrito Federal, mediante transferência de recursos financeiros à União, inclusive para suas entidades da administração indireta” (BRASIL, 2012b).
22 - Execução Orçamentária Delegada à União: “Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros, decorrentes de delegação ou descentralização à União para execução de ações de responsabilidade exclusiva do delegante” (BRASIL, 2012b).
30 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal: “Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros da União ou dos Municípios aos Estados e ao Distrito Federal, inclusive para suas entidades da administração indireta” (BRASIL, 2012b).
31 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal – Fundo a Fundo: “Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros da União ou dos Municípios aos Estados e ao Distrito Federal por intermédio da modalidade fundo a fundo” (BRASIL, 2012b).
32 - Execução Orçamentária Delegada a Estados e ao Distrito Federal; “Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros, decorrentes de delegação ou descentralização a Estados e ao Distrito Federal para execução de ações de responsabilidade exclusiva do delegante” (BRASIL, 2012b).
40 - Transferências a Municípios: “Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros da União ou dos Estados aos Municípios, inclusive para suas entidades da administração indireta” (BRASIL, 2012b).
41 - Transferências a Municípios – Fundo a Fundo: “Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros da União, dos Estados ou do Distrito Federal aos Municípios por intermédio da modalidade fundo a fundo” (BRASIL, 2012b).
42 - Execução Orçamentária Delegada a Municípios: “Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros, decorrentes de delegação ou descentralização a Municípios para execução de ações de responsabilidade exclusiva do delegante” (BRASIL, 2012b).
50 - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos: “Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades sem fins lucrativos que não tenham vínculo com a administração pública” (BRASIL, 2012b).
60 - Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos: “Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades com fins lucrativos que não tenham vínculo com a administração pública” (BRASIL, 2012b).
70 - Transferências a Instituições Multigovernamentais; “Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades criadas e mantidas por dois ou mais entes da Federação ou por dois ou mais países, inclusive o Brasil” (BRASIL, 2012b).
71 - Transferências a Consórcios Públicos: “Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades criadas sob a forma de consórcios públicos nos termos da Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, objetivando a execução dos programas e ações dos respectivos entes consorciados” (BRASIL, 2012b).
72 - Execução Orçamentária Delegada a Consórcios Públicos: “Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros, decorrentes de delegação ou descentralização a consórcios públicos para execução de ações de responsabilidade exclusiva do delegante” (BRASIL, 2012b).
80 - Transferências ao Exterior; “Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros a órgãos e entidades governamentais pertencentes a outros países, a organismos internacionais e a fundos instituídos por diversos países, inclusive aqueles que tenham sede ou recebam os recursos no Brasil” (BRASIL, 2012b).
90 - Aplicações Diretas: “Aplicação direta, pela unidade orçamentária, dos créditos a ela alocados ou oriundos de descentralização de outras entidades integrantes ou não dos Orçamentos Fiscal ou da Seguridade Social, no âmbito da mesma esfera de governo” (BRASIL, 2012b).
91 - Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social: “Despesas orçamentárias de órgãos, fundos, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e outras entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social decorrentes da aquisição de materiais, bens e serviços, pagamento de impostos, taxas e contribuições, além de outras operações, quando o recebedor dos recursos também for órgão, fundo, autarquia, fundação, empresa estatal dependente ou outra

entidade constante desses orçamentos, no âmbito da mesma esfera de Governo” (BRASIL, 2012b).
--

99 - A Definir: “Modalidade de utilização exclusiva do Poder Legislativo ou para classificação orçamentária da Reserva de Contingência e da Reserva do RPPS, vedada a execução orçamentária enquanto não houver sua definição” (BRASIL, 2012b).
--

FONTE: Brasil (2012b).

Elaboração própria.

APÊNDICE B – Emendas apresentadas e aprovadas na função “Desporto e Lazer” de 2004 a 2011
(Valores em R\$ milhões)

ANO	Emendas Apresentadas	Emendas aprovadas				
	Total	Individuais	Bancada	Relator	Comissão	Total
2004	1244,35	95,55	118,30	0,00	18,32	232,17
2005	1756,31	200,99	141,47	2,00	122,45	466,91
2006	1775,57	342,38	127,23	187,80	99,79	757,20
2007	1725,67	273,66	129,60	0,00	80,00	483,26
2008	2576,71	508,61	238,67	0,00	160,00	907,28
2009	3376,96	662,81	247,06	5,23	120,00	1035,11
2010	2915,25	660,14	427,69	0,00	23,79	1111,63
2011	3188,16	707,61	402,07	0,00	147,67	1257,35
Total	18.558,98	3.451,76	1.832,09	195,03	772,03	6.250,91

FONTE: Câmara dos Deputados (2015).

Elaboração própria.

APÊNDICE C – Emendas aprovadas na função “Desporto e Lazer” de 2004 a 2011 para localidades divergentes da vinculação do parlamentar (Valores em R\$)

ANO	AUTOR	AÇÃO	R\$
2004	Bispo Wanderval - PL/SP	Implantação de núcleos de esporte recreativo e de lazer - Construção e equipamento de campo de futebol - Estado do Rio Grande do Norte	100.000,00
2004	Jorge Pinheiro - PL/DF	Modernização de núcleos de esporte e de lazer - Reforma, ampliação e equipamento de ginásio poliesportivo - Estado de Goiás (Mimoso)	100.000,00
2005	Osório Adriano - PFL/DF	Implantação de núcleos de esporte recreativo e de lazer - Construção e equipamento de ginásio poliesportivo - Formosa - GO	400.000,00
2005	Sigmarina Seixas - PT/DF	Implantação de núcleos de esporte recreativo e de lazer - Construção e equipamento de quadra de esporte - Cidade Ocidental - GO (Distrito Municipal Jardim ABC)	150.000,00
2005	Tatico - PTB/DF	Implantação de núcleos de esporte recreativo e de lazer - Construção e equipamento de quadra de esporte em municípios do estado de Minas Gerais	400.000,00
2006	Aldo Rebelo - PC DO B/SP	Implantação e modernização de infra-estrutura para esporte recreativo e de lazer - Implantação e modernização de ginásio poliesportivo - Major Isidoro - AL	150.000,00
2007	Elimar Máximo Damasceno - PRONA/SP	Implantação e modernização de infra-estrutura para esporte recreativo e de lazer - Magé - RJ	500.000,00
2007	Elimar Máximo Damasceno - PRONA/SP	Implantação e modernização de infra-estrutura para esporte recreativo e de lazer - Floriano - PI	700.000,00
2007	Álvaro Dias - PSDB/PR	Implantação e modernização de infra-estrutura para esporte recreativo e de lazer - Antônio Martins - RN	400.000,00
2008	Osório Adriano - PFL/DF	Implantação e modernização de infra-estrutura para esporte recreativo e de lazer - Formosa - GO	200.000,00
2008	Suely - PR/RJ	Implantação e modernização de infra-estrutura para esporte recreativo e de lazer - Limeira - SP	800.000,00
2008	Suely - PR/RJ	Implantação e modernização de infra-estrutura para esporte recreativo e de lazer - Redenção da Serra - SP	250.000,00
2009	Renildo Calheiros - PCdoB/PE	Conferência Nacional do Esporte - No Estado de São Paulo	300.000,00
2009	Ricardo Berzoini - PT/SP	Implantação e Modernização de Infra-estrutura para Esporte Recreativo e de Lazer - Palmas - TO	50.000,00
2009	Ricardo Berzoini - PT/SP	Implantação e Modernização de Infra-estrutura para Esporte Recreativo e de Lazer - Palmas - TO	50.000,00
2010	Suely - PR/RJ	Implantação e Modernização de Infra-estrutura para Esporte Recreativo e de Lazer - Em Municípios - No Estado de São Paulo	1.150.000,00
2010	Suely - PR/RJ	Funcionamento de Núcleos de Esporte Recreativo e de Lazer - Cabeceira Grande - MG	200.000,00
2010	Vinicius Carvalho - PRB/SP	Implantação e Modernização de Infra-estrutura para Esporte Recreativo e de Lazer - Implantação de Núcleos de Esportes - Em Municípios do Estado do Rio de Janeiro - RJ	1.020.000,00
2010	Vinicius Carvalho - PRB/SP	Funcionamento de Núcleos de Esporte Recreativo e de Lazer - Rio de Janeiro - RJ	400.000,00

APÊNDICE C – Emendas aprovadas na função “Desporto e Lazer” de 2004 a 2011 para localidades divergentes da vinculação do parlamentar (Valores em R\$) (continuação)

ANO	AUTOR	AÇÃO	R\$
2010	Vinicius Carvalho - PRB/SP	Promoção de Eventos Esportivos Nacionais de Alto Rendimento - Congresso Mundial do KRAV MAGÁ - Rio de Janeiro - RJ	400.000,00
2011	Suely - PR/RJ	Implantação e Modernização de Infra-estrutura para Esporte Recreativo e de Lazer - Olímpia - SP	100.000,00
2011	Suely - PR/RJ	Promoção de Eventos Científicos e Tecnológicos voltados ao Desenvolvimento de Políticas Sociais do Esporte Recreativo e de Lazer - Salesópolis - SP	100.000,00
2011	Sá - PR/RR	Implantação e Modernização de Infra-estrutura para Esporte Recreativo e de Lazer - Modernização de Quadras Poliesportivas - Onda Verde - SP	200.000,00
2011	Sá - PR/RR	Implantação e Modernização de Infra-estrutura para Esporte Recreativo e de Lazer - Modernização de Quadras Poliesportiva - Sete Barras - SP	400.000,00
TOTAL			8.520.000,00

FONTE: Câmara dos Deputados (2015).

Elaboração própria.

APÊNDICE D – Dotações do Projeto de Lei Orçamentária Anual e Lei Orçamentária Anual de 2004 a 2011 para as ações de infraestrutura esportiva dos programas “Esporte e Lazer da Cidade”, “Segundo Tempo” e “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” (Valores em R\$)

Programa	Tipo de Equipamento	PLOA	LOA
Esporte e Lazer da Cidade	Não definido	105.822.429,00	3.994.764.219,00
	Quadra Esportiva	0,00	258.018.876,00
	Ginásio de Esporte	0,00	199.068.884,00
	Vila Olímpica	0,00	145.212.367,00
	Estádio de esporte	0,00	138.783.485,00
	Centro Olímpico	0,00	67.452.123,00
	Equipamento esportivo	0,00	51.502.449,00
	Praça da juventude	0,00	48.170.000,00
	Complexo de esporte	0,00	45.717.200,00
	Campo esportivo	0,00	34.348.758,00
	Centro de esporte	0,00	30.603.200,00
	Unidade de esporte	0,00	15.727.273,00
	Praça de esporte	0,00	3.955.000,00
	Piscina	0,00	2.410.000,00
	Clube de Lazer/Popular	0,00	1.800.000,00
	Pista	0,00	1.240.000,00
	Sede esportiva	0,00	1.000.000,00
	Academia	0,00	900.000,00
	Núcleo de esporte	0,00	400.000,00
	Espaço de esporte	0,00	400.000,00
	Instalações de esporte	0,00	150.000,00
	Módulo de esporte	0,00	140.000,00
	Cancha	0,00	70.000,00
Total		105.822.429,00	5.041.833.834,00
Segundo Tempo	Não definido	21.475.000,00	279.904.499,00
	Quadra esportiva	0,00	4.730.000,00
	Ginásio de esporte	0,00	1.200.000,00
	Centro de esporte	0,00	400.000,00
	Piscina	0,00	270.000,00
Total		21.475.000,00	286.504.499,00
Brasil no Esporte de Alto Rendimento	Não definido	123.283.319,00	218.767.577,00
	Centro de Treinamento	0,00	33.604.171,00
	Núcleo de esporte	0,00	600.000,00
Total		123.283.319,00	252.971.748,00

FONTE: Senado Federal (2013).

Elaboração própria.

Nota: Foram consideradas as seguintes ações: do programa “Esporte e Lazer da Cidade”, “Implantação e modernização de infraestrutura para esporte recreativo e de lazer”, “Construção do Estádio Municipal de Presidente Figueiredo”, “Construção do Centro de Treinamento de Atletas de Várzea Grande”, “Construção do Novo Estádio Governador Lourival Batista em Aracaju” e “Implantação do Complexo Olímpico de Campo Grande”; do programa “Segundo Tempo”, “Implantação e modernização de infraestrutura para o desenvolvimento do esporte educacional”; do programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, “Implantação e modernização de centros científicos e tecnológicos para o esporte”, “Implantação de controle de acesso e monitoramento nos estádios de futebol para segurança do torcedor”, e “Implantação e modernização de infra-estrutura para o esporte de alto rendimento”.

APÊNDICE E - Fonte de recursos previstas para o Ministério do Esporte no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2004 a 2011 (Valores em R\$ milhões)

Fonte de recursos	PLOA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Recursos ordinários	R\$	47	85	276	328	146	248	264,7	1114,9	2509,6
	%	36,1%	49,6%	71,3%	73,3%	51,2%	64,1%	64,9%	86,6%	71,6%
Contribuições sobre concursos de prognósticos	R\$	81	86	111	119	138	138,4	142,4	171,9	987,7
	%	61,5%	50%	28,7%	26,7%	48,4%	35,8%	34,9%	13,4%	28,2%
Outras fontes	R\$	3	-	-	-	1	0,5	0,6	0,7	5,8
	%	2,4%	0%	-	-	0,4%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%
Contribuição Patronal para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público	R\$	-	0,4	-	-	-	-	-	-	0,4
	%	-	0%	-	-	-	-	-	-	0,0%
Total	R\$	131	171,4	387	448	285	386,9	407,7	1287,5	3504,5

FONTE: Câmara dos Deputados (2015).
Elaboração própria.